

DES INFRASTRUCTURES DE QUALITÉ, RÉALISÉES PLUS RAPIDEMENT ET À MEILLEUR COÛT

STRATÉGIE QUÉBÉCOISE

EN INFRASTRUCTURES PUBLIQUES



DES INFRASTRUCTURES DE QUALITÉ, RÉALISÉES PLUS RAPIDEMENT ET À MEILLEUR COÛT

STRATÉGIE QUÉBÉCOISE

EN INFRASTRUCTURES PUBLIQUES

Cette publication a été réalisée par le Sous-secrétariat aux infrastructures publiques en collaboration avec la Direction des communications.

Une version accessible de ce document est offerte en ligne.
Il est possible d'obtenir, sur demande, une version adaptée.

Pour toute information :

Direction des communications
du Secrétariat du Conseil du trésor
2^e étage, secteur 800
875, Grande Allée Est
Québec (Québec) G1R 4Y8

Courriel : communication@sct.gouv.qc.ca
Site Web : www.tresor.gouv.qc.ca

Dépôt légal – Mai 2024
Bibliothèque et Archives nationales du Québec

ISBN 978-2-550-72510-7 (version imprimée)
ISBN 978-2-550-75128-1 (version électronique)

Photos sur les couvertures : © Joel Gingras, © Société québécoise des infrastructures

Tous droits réservés pour tous les pays.
© Gouvernement du Québec – 2024



MESSAGE DU MINISTRE RESPONSABLE DES INFRASTRUCTURES

Les Québécois sont un peuple de bâtisseurs. Nos communautés établies dans chaque coin du Québec sont nombreuses et ont ainsi su tirer profit de l'immensité du territoire pour y vivre et y prospérer. À l'échelle nord-américaine, le Québec est reconnu pour son dynamisme économique et une qualité de vie exceptionnelle grâce, notamment, à une multitude de services publics. Conséquemment, les nombreux services offerts nécessitent des infrastructures de qualité.

Afin de rattraper le sous-investissement des décennies antérieures, les sommes consacrées aux infrastructures ont augmenté considérablement au Québec depuis 2018, passant de 100,4 milliards de dollars au Plan québécois des infrastructures 2018-2028 à 153,0 milliards de dollars au Plan québécois des infrastructures 2024-2034.

Aujourd'hui, la réalisation de projets en infrastructures fait face à des défis, tant pour le maintien en bon état des infrastructures actuelles que pour répondre aux nouveaux besoins. Par exemple, mentionnons la surchauffe du marché, les enjeux de concurrence, les délais de réalisation et la lourdeur administrative. Pour répondre à ces défis, dès le début de mon mandat, j'ai entamé une large tournée des partenaires pour identifier, avec eux, des pistes de solutions inscrites à l'intérieur de la présente Stratégie.

Ainsi, à titre de ministre responsable des Infrastructures, je suis fier de présenter la Stratégie québécoise en infrastructures publiques : Des infrastructures de qualité, réalisées plus rapidement et à meilleur coût.

La Stratégie vise à mettre en œuvre des réponses rapides et durables aux enjeux relatifs aux coûts et aux délais de réalisation des projets. Elle modernisera les façons de faire du gouvernement et assurera un cadre d'intervention efficace et adapté à chaque projet. Les mesures de cette stratégie, appliquées de l'idéation à la mise en service des projets d'infrastructures, procureront une réduction des délais et des coûts de projets.

Il s'agit d'une stratégie ambitieuse afin que le Québec dispose d'infrastructures de qualité qui reflètent notre identité, qui répondent aux besoins des citoyens et dont nous sommes collectivement fiers. Ainsi, chaque dollar investi sera optimisé grâce à une gestion de projet rigoureuse afin de maximiser les bénéfices au profit des Québécois.

Jonatan Julien



MESSAGE DE LA MINISTRE RESPONSABLE DE L'ADMINISTRATION GOUVERNEMENTALE ET PRÉSIDENTE DU CONSEIL DU TRÉSOR

Le gouvernement cherche continuellement à moderniser et à rendre la gestion des fonds publics plus efficace, rigoureuse et transparente.

Deux gestes importants posés récemment nous mènent aujourd'hui à la mise en place de processus d'acquisition plus performants : l'application de la Stratégie gouvernementale des marchés publics qui favorise l'achat québécois, le développement économique du Québec et les acquisitions responsables ainsi que l'adoption de la Loi 18 qui renforçait notamment les pouvoirs de l'Autorité des marchés publics qui s'assure de l'intégrité des marchés publics.

Dans ce contexte et celui du dévoilement de la Stratégie québécoise en infrastructures publiques, d'autres modifications importantes sont proposées au cadre normatif des marchés publics. Ces modifications permettront de :

- Simplifier l'utilisation de modes de réalisation s'appuyant sur la collaboration;
- Adopter un mode de paiement et de règlement rapide des différends;
- Alléger le fardeau administratif des organismes publics et accroître la performance administrative.

Je suis convaincue que ces changements auront des impacts positifs pour la réalisation des projets d'infrastructures publiques.

Sonia LeBel

TABLE DES MATIÈRES

Sommaire	1
Introduction	5
Axe 1 : Une planification optimisée (globale et par projets)	15
1.1 Un meilleur arrimage entre la capacité du marché de la construction et le Plan québécois des infrastructures	16
1.2 Des approches innovantes	18
1.2.1 La gestion par portefeuilles de projets	19
1.2.2 La préfabrication dans les infrastructures publiques	21
1.3 Une diffusion d'informations concernant les travaux à venir	23
1.4 L'implantation de la modélisation des données du bâtiment (le <i>Building Information Modeling</i> – BIM) pour améliorer la capacité et la productivité de l'industrie	23
1.5 Autres initiatives gouvernementales en infrastructures publiques	25
Axe 2 : Un environnement d'affaires plus compétitif	29
2.1 De nouveaux modes de réalisation des projets s'appuyant sur la collaboration et axés sur la performance	31
2.2 Plus de souplesse pour les contrats de services professionnels en architecture et en ingénierie : la réforme du Règlement sur certains contrats de services des organismes publics	34
2.3 Un mode de paiement et un processus de règlement rapides des différends	35
2.4 Un allègement pour réduire le fardeau administratif des organismes publics et accélérer les processus de passation des marchés publics	36

Axe 3 : Un État plus agile	37
3.1 Révision du processus d'autorisation des projets majeurs	40
3.1.1 La majoration des seuils d'assujettissement à la Directive	41
3.1.2 Un processus d'autorisation plus rapide et mieux adapté à la nature et au niveau d'avancement de la planification des projets	41
3.1.3 L'implantation d'une communauté de pratique en gestion de projets majeurs	42
3.2 D'autres allègements pour plus d'efficience	42
Axe 4 : Un meilleur suivi de la performance des projets majeurs et de l'état du parc	45
4.1 Un meilleur suivi des projets majeurs, de leur mise à l'étude à leur mise en service	46
4.2 Le développement d'une carte interactive	47
4.3 La pérennité d'infrastructures de qualité pour une meilleure équité intergénérationnelle	48
Conclusion	52
Annexe : La maximisation de la contribution du gouvernement fédéral	53

GRAPHIQUES ET ILLUSTRATIONS

Graphique 1 Évolution du Plan québécois des infrastructures (en milliards de \$) 2013-2023 à 2024-2034	7
Graphique 2 Part des investissements du Plan québécois des infrastructures par rapport au total des investissements en construction au Québec (en millions de \$) 2018-2023	9
Graphique 3 Indice des risques géopolitiques (en points, moyenne historique = 100)	10
Illustration 1 Gestion par programmes et par portefeuilles de projets	20
Illustration 2 La modélisation des données du bâtiment (le <i>Building Information Modeling</i> – BIM)	25
Illustration 3 Comparaison entre le mode traditionnel et un mode collaboratif	33
Graphique 4 Historique des investissements en maintien du parc prévus au Plan québécois des infrastructures (en milliards de \$)	49
Graphique 5 Résultats de la modélisation au Plan québécois des infrastructures 2024-2034 – Stratégie d’augmentation progressive des investissements en maintien du parc	50

SOMMAIRE

Le gouvernement rend publique la « Stratégie québécoise en infrastructures publiques — Des infrastructures de qualité, réalisées plus rapidement et à meilleur coût », une stratégie qui aura des effets durables sur la réalisation des projets d'infrastructures publiques.

La Stratégie se concentre sur trois objectifs : **accélérer la livraison des projets, obtenir de meilleurs coûts et améliorer l'état de nos infrastructures publiques**. Elle comprend dix-sept mesures articulées autour de quatre axes d'intervention.

La Stratégie modernisera les façons de faire du gouvernement. Elle assurera au Québec un cadre d'intervention efficace et adapté à chaque projet, ainsi que des outils pour optimiser la planification et la réalisation des projets majeurs d'infrastructures. L'application de ces mesures, de l'idéation à la mise en service des infrastructures publiques, permettra d'augmenter la concurrence, de réduire les délais et de diminuer les coûts. Ainsi, le gouvernement entend s'assurer que chaque dollar investi en infrastructures publiques produit le plus possible de bénéfices pour les Québécois.

Le ministre responsable des Infrastructures est le mieux placé pour assurer une vision d'ensemble des actions gouvernementales en infrastructures publiques. C'est en ce sens qu'il travaillera, en collaboration avec tous les ministères et organismes impliqués, pour assurer le déploiement de cette stratégie couvrant quatre axes d'intervention.



1 Une planification optimisée (globale et par projets)

Pour relever les défis auxquels le Québec fait face, une meilleure coordination est requise entre les différents et nombreux projets. Le rythme de réalisation optimal doit ainsi être arrimé avec la disponibilité de la main-d'œuvre. Plusieurs mesures seront ainsi mises en œuvre pour améliorer le niveau de planification des projets, afin de les réaliser dans le respect du budget et des délais prévus.

Une appréciation périodique de la capacité du marché de la construction à répondre à la demande sera effectuée pour une meilleure prise en compte lors de l'élaboration du Plan québécois des infrastructures.

Des approches innovantes seront utilisées, comme la gestion par programmes et par portefeuilles de projets, le virage numérique du secteur de la construction ainsi que le recours à davantage de préfabrication.

2

Un environnement d'affaires plus compétitif

Le gouvernement poursuit l'évolution du cadre normatif des marchés publics québécois afin qu'il puisse s'adapter à son environnement économique et social en constant mouvement. Aujourd'hui, le secteur de la construction fait face à des enjeux importants et cela milite pour la mise en place d'un cadre normatif plus agile qui favorise la performance des donneurs d'ouvrages du secteur.

Ainsi, une révision réglementaire sur les contrats de travaux de construction des organismes publics a été réalisée pour alléger le fardeau administratif des organismes publics et pour contribuer à accélérer les processus de passation des marchés publics.

Des travaux ont également été menés afin de proposer aux organismes publics la possibilité de conclure des contrats de partenariats qui sont davantage axés sur la performance et la collaboration (recours à des modes de réalisation de projets non traditionnels).

Les travaux réglementaires visant à réduire les délais de paiement aux entreprises et à prévoir un mécanisme de règlement des différends devraient voir leur aboutissement, tel qu'énoncé à la Stratégie de gestion des dépenses 2024-2025.

Les mesures de cet axe sont essentielles pour favoriser la concurrence et obtenir des prix plus compétitifs.

3

Un État plus agile

Dans sa volonté d'être plus attractif dans ses projets d'infrastructures publiques, l'État se doit aussi d'être performant dans ses processus internes.

Une révision de la Directive sur la gestion des projets majeurs d'infrastructure publique sera proposée, afin de rendre le processus plus rapide et mieux adapter à la nature et au niveau d'avancement de la planification des projets. De plus, sera proposée une majoration

des seuils d'assujettissement à la Directive qui seront différenciés s'il s'agit de projets en maintien du parc, afin de rétablir plus rapidement l'état des infrastructures.

Également, une communauté de pratique en gestion de projets majeurs sera implantée, afin que les ministères et les organismes gestionnaires ou responsables de projets majeurs partagent leurs connaissances, leurs expériences et leur savoir-faire.

Finalement, les ministères et organismes pourraient profiter de certains allègements pour démarrer les projets plus rapidement en facilitant l'acquisition de terrain. Il est également visé d'améliorer et d'optimiser l'utilisation des infrastructures publiques en favorisant la mise en commun d'usages compatibles (multiusage), lorsque possible.



Un meilleur suivi de la performance des projets majeurs et de l'état du parc

Un meilleur suivi et contrôle de la performance des projets majeurs, de la mise à l'étude à la mise en service, sera assuré par la définition d'indicateurs de performance et la mise en place d'un tableau de bord centralisé.

Afin que les citoyens puissent aussi mieux suivre les projets qui se déroulent dans leur région, une carte interactive des projets sera déployée sur le site Internet du Secrétariat du Conseil du trésor. On pourra y localiser les projets de 20 millions de dollars et plus rendus publics sur le Tableau de bord des projets d'infrastructures publiques.

Des initiatives pour améliorer l'état des infrastructures et assurer leur pérennité seront engagées, notamment en poursuivant l'accroissement des investissements consacrés au maintien du parc et en bonifiant les cadres de gestion des infrastructures des organismes publics.

Avec la Stratégie québécoise en infrastructures publiques, le gouvernement a l'ambition de réaliser des gains significatifs en termes de coûts et de délais de réalisation des projets majeurs, tout en améliorant l'état de nos infrastructures.

En se basant sur des projets pilotes immobiliers réalisés par la Société québécoise des infrastructures pour lesquels certaines initiatives incluses dans la Stratégie ont été appliquées, les mesures déployées devraient permettre de réduire les coûts jusqu'à 15 % et les délais jusqu'à 25 %.

La mise en œuvre de la Stratégie permettra de poser les bons gestes pour maximiser les gains aux bénéfices des Québécois.

INTRODUCTION



Un parc d'infrastructures essentiel pour offrir des services aux Québécois

Le Québec bénéficie d'une économie dynamique et diversifiée, et la qualité de vie y est exceptionnelle. Le territoire du Québec est enviable par sa richesse en ressources naturelles, mais aussi par ses paysages. Nos communautés établies aux quatre coins de la province sont nombreuses et ont su tirer profit de l'immensité du territoire.

Les nombreux services publics offerts sur le territoire québécois nécessitent des infrastructures de qualité. L'étendue du territoire et l'éloignement entre les communautés sont toutefois des conditions particulières qui contribuent à augmenter la taille du parc d'infrastructures. Le gouvernement est ainsi propriétaire d'un parc d'infrastructures dont la valeur de remplacement¹ est évaluée à plus de 350 milliards de dollars et finance d'autres infrastructures dont la valeur de remplacement est de plus de 300 milliards, pour un total de plus de 650 milliards de dollars. Le parc comprend notamment :

- plus de 12 800 immeubles, dont des écoles et des centres hospitaliers;
- plus de 31 100 kilomètres de routes ainsi que 9 900 ponts, tunnels et murs de soutènement;
- plus de 100 000 kilomètres de conduites d'eau potable, pluviale et d'eaux usées;
- une multitude d'infrastructures pour le transport collectif, dont plus de 500 kilomètres de voies réservées, le réseau de trains de banlieue et le métro de Montréal.

Le développement de la société québécoise est intrinsèquement lié au développement des infrastructures publiques. Les infrastructures de base du Québec moderne ont été principalement construites du début des années 1960 à la fin des années 1970, soit au cours de la Révolution tranquille, pour répondre aux besoins d'une population qui avait fortement augmenté. C'est dans ce contexte qu'on a alors procédé, partout au Québec, à la construction d'infrastructures comme des centres hospitaliers, des écoles primaires et secondaires, des établissements d'enseignement supérieur, des logements sociaux ou de nouveaux liens routiers entre les régions.

Toutefois, à partir des années 1980, le Québec a considérablement réduit ses investissements en infrastructures. La majeure partie des infrastructures construites à cette période n'ont pas été suffisamment bien entretenues ni maintenues en bon état, de sorte que le parc s'est dégradé, bien qu'il n'ait cessé de croître². Avec l'arrivée de nombreux citoyens souhaitant contribuer à la société québécoise et le vieillissement de la population, les besoins changent et plusieurs défis sociaux, environnementaux et économiques se dessinent.

1. La valeur de remplacement du parc d'infrastructures correspond à la somme des investissements requis pour construire ou acquérir des infrastructures de même dimension et de même utilité possédant des caractéristiques techniques équivalentes selon les techniques de construction, les codes et les matériaux ou les spécifications techniques en vigueur au moment de l'estimation.

2. Voir Louise Lambert, Luc Meunier, Denis Robitaille, « Les infrastructures publiques au Québec : de la Révolution tranquille à aujourd'hui », Regard R019-03, juillet 2019, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, Université de Sherbrooke.

Réinvestissements majeurs nécessaires dans nos infrastructures publiques

Afin de rattraper les sous-investissements des décennies antérieures, notamment en maintien du parc, l'envergure du Plan québécois des infrastructures a connu une forte croissance depuis 2018, après une période de stagnation, voire de diminution. Ainsi, les investissements planifiés sont passés de 100,4 milliards de dollars pour la période 2018-2028 à 153,0 milliards de dollars pour la période 2024-2034, soit une augmentation de 52 %.

Graphique 1

**Évolution du Plan québécois des infrastructures (en milliards de \$)
2013-2023 à 2024-2034**



Source : Secrétariat du Conseil du trésor.

Le Québec investit davantage par habitant que l'Ontario : 1 707 \$ comparativement à 1 220 \$. Les investissements en infrastructures représentent ainsi une plus grande proportion du produit intérieur brut au Québec qu'en Ontario, soit 2,9 % comparativement à 1,9 %.

Comparaison des réseaux routiers du Québec et de l'Ontario

Le réseau routier est l'une des catégories d'actifs où les écarts entre le Québec et l'Ontario sont importants. Pour comparer adéquatement l'étendue des deux réseaux routiers, le nombre de kilomètres de voies provinciales doit être utilisé, soit 63 106 kilomètres au Québec et 40 000 kilomètres en Ontario.

Par ailleurs, le réseau routier représente une part plus importante que doit soutenir financièrement le gouvernement québécois, puisqu'il représente 7,0 kilomètres de voies provinciales par tranche de 1 000 habitants, contre 2,7 en Ontario.

Comparaison des réseaux routiers	Québec	Ontario
Kilomètres de voies provinciales	63 106 ³	40 000
Kilomètres de voies provinciales par 1 000 habitants	7,0	2,7

Sources : Ministère des Transports et de la Mobilité durable et Bureau de la Responsabilité financière de l'Ontario.

Le Plan québécois des infrastructures : une part importante des investissements totaux en construction

Depuis 2018, les investissements⁴ du Plan québécois des infrastructures représentent une part croissante de l'ensemble des investissements en construction. De 2018 à 2023, les investissements totaux annuels en construction au Québec effectués par les administrations publiques (gouvernement du Québec, municipalités et gouvernement fédéral) et les entreprises à vocation commerciale (Hydro-Québec et entreprises privées) ont augmenté de 39,1 milliards de dollars à 54,7 milliards de dollars.

Pendant la même période, les investissements annuels du Plan québécois des infrastructures ont augmenté encore plus rapidement, passant de 9,7 milliards de dollars à 20,2 milliards de dollars. Cette augmentation a été particulièrement forte pour les bâtiments institutionnels (20 % par an). Le poids relatif du Plan québécois des infrastructures par rapport à l'ensemble des investissements en construction est ainsi passé de 25 % à 37 %.

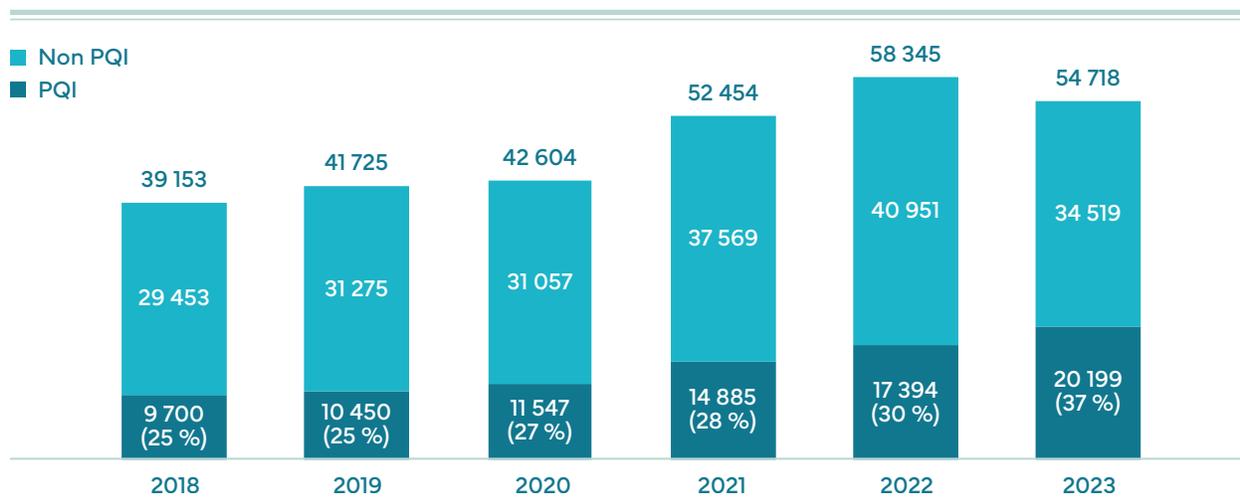
L'importante croissance des investissements publics exerce une pression sur plusieurs métiers de la construction, contribuant aux enjeux de main-d'œuvre existants. L'équilibre entre l'offre et la demande n'étant pas atteint, le marché ne peut répondre au nombre important de projets dans certaines régions. Le Québec est dès lors confronté à une hausse des coûts des infrastructures et à des délais de réalisation plus longs.

3. Au Québec, on compte 31 134 kilomètres de routes; celles-ci ont été converties en voies aux fins de la comparaison avec l'Ontario.

4. Les investissements effectués dans le cadre du Plan québécois des infrastructures incluent la part des partenaires pour les projets à financement conjoint et correspondent uniquement à ceux ayant une incidence sur le secteur de la construction.

Graphique 2

Part des investissements du Plan québécois des infrastructures par rapport au total des investissements en construction au Québec (en millions de \$) 2018-2023



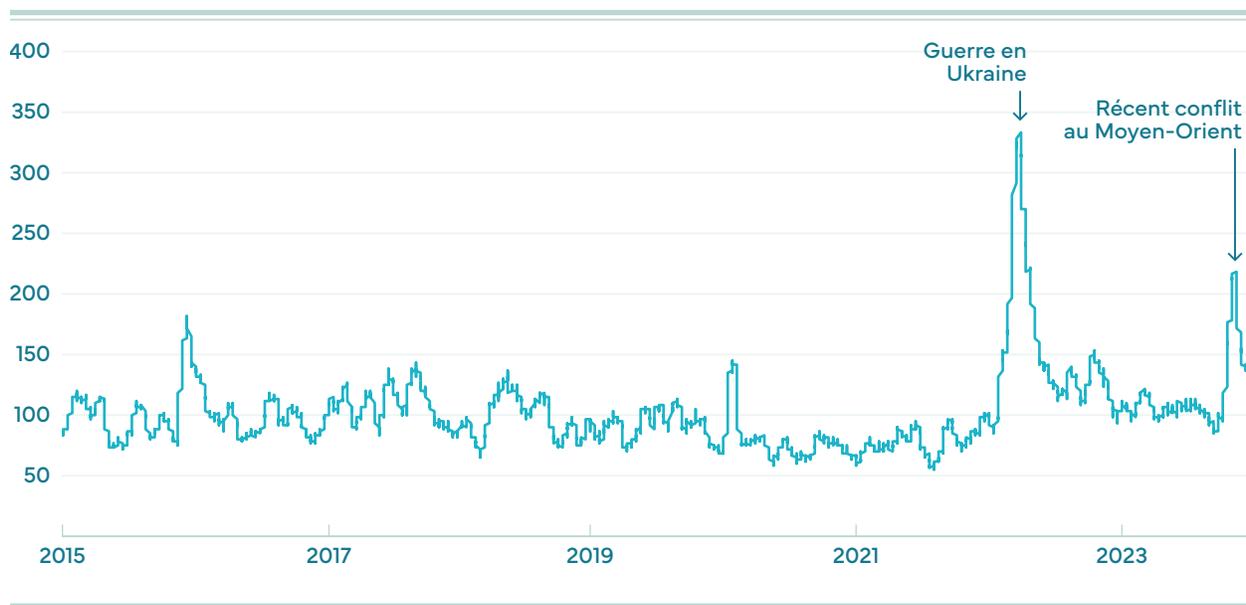
Sources : Ministère des Finances et Secrétariat du Conseil du trésor.

Une conjoncture économique particulière qui exacerbe les enjeux

Cette situation est marquée par un contexte mondial particulier : l'inflation a atteint un sommet de 8 % en juin 2022, au sortir de la pandémie de la COVID-19, notamment en raison de la hausse du prix du pétrole, qui a fait grimper les frais liés au transport de la marchandise. Bien que la réduction de l'inflation soit bien engagée, la récente intensification des tensions géopolitiques au Moyen-Orient et ses effets sur les chaînes d'approvisionnement pourraient engendrer des pressions à la hausse sur l'inflation à l'échelle mondiale et laisse planer de l'incertitude dans le marché.

Dans cette perspective, il devient nécessaire de moderniser les façons de faire du gouvernement afin de s'assurer que le Québec dispose d'un cadre d'intervention efficace et d'outils performants pour mieux répondre aux besoins des citoyens en matière d'infrastructures publiques de qualité et durables, et ce, peu importe les aléas conjoncturels.

Graphique 3
Indice des risques géopolitiques
(en points, moyenne historique = 100)



Source : Banque mondiale.

Un ministre dédié aux infrastructures publiques, une première au Québec

Devant l'ampleur des défis à relever et de l'importance stratégique des investissements en infrastructures pour les services aux citoyens, le premier ministre a procédé, en octobre 2022, à la nomination, d'un ministre responsable des Infrastructures, une première au Québec, afin de poursuivre les travaux déjà entamés par le gouvernement.

Responsable de l'élaboration du Plan québécois des infrastructures (153 milliards de dollars pour 2024-2034) et de la coordination des plans annuels de gestion des infrastructures, le ministre est le chef d'orchestre gouvernemental dans la planification des investissements en infrastructures publiques, et ce, pour tous les domaines d'intervention de l'État. Il joue un rôle de facilitateur auprès des ministères et organismes concernés afin que les meilleurs investissements soient prioritaires, notamment en maintien du parc.

Dans le contexte conjoncturel énoncé précédemment, le ministre responsable des Infrastructures doit proposer des solutions structurantes pour accélérer la réalisation des projets, et ce, à de meilleurs coûts, afin d'améliorer l'état des infrastructures et d'optimiser l'agilité des organismes publics.

Le rôle du ministre responsable des Infrastructures

Le ministre s'est vu attribuer les fonctions et les responsabilités du président du Conseil du trésor prévues par la *Loi sur les infrastructures publiques* et la *Loi concernant l'accélération de certains projets d'infrastructure*⁵.

Il est aussi responsable de la Société québécoise des infrastructures qui est l'experte gouvernementale en gestion de projets immobiliers et veille à l'exploitation optimale des immeubles gouvernementaux.

En plus des responsabilités dévolues par la Loi, le ministre est notamment responsable :

- en adéquation avec les orientations du gouvernement en matière d'affaires intergouvernementales, de prendre part aux discussions initiales avec le gouvernement fédéral à l'égard des nouvelles ententes intergouvernementales canadiennes en infrastructures, en collaboration avec le ministre sectoriel responsable de la négociation, afin d'assurer la cohérence des ententes avec le Plan québécois des infrastructures (annexe) ;
- de publier en continu le Tableau de bord des projets d'infrastructures, comprenant l'état d'avancement – « À l'étude », « En planification », « En réalisation » ou « En service » – de chaque projet autorisé de 20 millions de dollars ou plus. Ce tableau de bord est publié sur le site Internet du Secrétariat du Conseil du trésor ;
- de la *Loi concernant l'accélération de certains projets d'infrastructure*. Le ministre est responsable de coordonner la reddition de comptes semestrielle qui doit être publiée au plus tard le 31 mai et le 30 novembre de chaque année, jusqu'à ce que les projets d'infrastructure soient terminés.

5. *Loi sur les infrastructures publiques*, chapitre I-8, 3; *Loi concernant l'accélération de certains projets d'infrastructure*, chapitre A-2, 001; voir le décret 1664-2022 du 20 octobre 2022.

Mise en place de chantiers pour cibler les actions prioritaires

Dès janvier 2023, trois chantiers ont été mis en place, regroupant les principaux ministères concernés ayant des portefeuilles importants au Plan québécois des infrastructures afin de cibler les actions prioritaires.

Ces trois chantiers portaient sur les sujets suivants :

- L'amélioration du démarrage des projets
- Les modes de réalisation axés sur la performance
- La performance accrue en gestion de projets

Tournée des partenaires

Dans le cadre de la démarche des chantiers, le ministre et son adjoint parlementaire ont réalisé une tournée de rencontres d'échanges avec les partenaires impliqués en infrastructures publiques, soit plus de 30 organismes représentant des centaines de membres (entreprises, organismes, institutions).

Ainsi, des représentants des secteurs de la construction, du génie-conseil, de l'architecture, de l'urbanisme, du municipal et de l'institutionnel/universitaire, ainsi que les grands donneurs d'ouvrage, ont pu discuter de leurs enjeux et se prononcer sur les solutions les plus prometteuses sur le plan de l'efficacité. Les partenaires ont notamment témoigné des défis d'attractivité des contrats publics dans un marché où la demande est plus qu'abondante, des exigences administratives qui se complexifient, de l'augmentation des risques qu'ils doivent assumer et des difficultés d'accès au financement. Cette grande mobilisation des partenaires a mis en évidence leur vif intérêt à contribuer à la démarche gouvernementale pour améliorer la performance dans les projets d'infrastructures publiques, dans un esprit collaboratif.

Les principaux constats des partenaires de l'industrie de la construction et les travaux des trois chantiers interministériels ont permis d'identifier les actions prioritaires du gouvernement. Plusieurs d'entre elles sont notamment présentées dans la présente Stratégie.

La Stratégie québécoise en infrastructures publiques : une stratégie évolutive pour des effets durables

Afin d'apporter des réponses rapides aux nouvelles réalités québécoises, le gouvernement déploie une stratégie évolutive dont les effets seront durables pour accélérer la réalisation des projets et obtenir de meilleurs coûts. De plus, celle-ci assurera davantage d'efficacité dans la planification et la réalisation des projets, ainsi qu'à améliorer l'état des infrastructures publiques, et ce, dans le respect des orientations gouvernementales en matière de développement durable⁶.

Elle regroupe les principales mesures mises en place récemment par le gouvernement en matière d'infrastructure ainsi que celles qu'il compte mettre en place dans un avenir rapproché. Le ministre responsable des Infrastructures s'assurera de la mise en œuvre et du suivi de la Stratégie, en collaboration avec ses collègues des ministères concernés.

6. En considérant les objectifs inscrits à la Stratégie gouvernementale de développement durable 2023-2028, au Plan de mise en œuvre 2023-2028 du Plan pour une économie verte 2030 et à la Feuille de route gouvernementale en économie circulaire 2024-2028.

Vision

« Le Québec de demain dispose d'infrastructures de qualité qui sont le reflet de notre identité et dont nous sommes encore plus fiers. Le parc d'infrastructures est en bon état et répond aux besoins de la population. Chaque dollar investi est optimisé grâce à une gestion de projet rigoureuse et un équilibre optimal entre le maintien en bon état du parc et la réalisation de nouvelles infrastructures ».

Objectifs

- Accélérer la livraison des projets.
- Obtenir de meilleurs coûts.
- Améliorer l'état de nos infrastructures publiques.

Principes directeurs

- Favoriser la création d'emplois et la productivité des entreprises pour assurer la croissance économique du Québec.
- Assurer la saine gestion des fonds publics.
- Miser sur des constructions durables, résilientes et qui s'intègrent harmonieusement au milieu de vie.
- Contribuer à améliorer l'offre et la qualité des services publics dans toutes nos régions.

La Stratégie québécoise en infrastructures publiques interviendra sur quatre axes pour faire des gains à chaque étape de réalisation d'un projet, de l'idéation à son maintien en bon état.

1. Une planification optimisée (globale et par projets);
2. Un environnement d'affaires plus compétitif;
3. Un État plus agile;
4. Un meilleur suivi de la performance des projets majeurs et de l'état du parc.



UNE PLANIFICATION OPTIMISÉE (GLOBALE ET PAR PROJETS)





Une planification optimisée (globale et par projets)

Les projets d'infrastructures se réalisent actuellement dans un contexte beaucoup plus complexe qu'à l'époque des années 1960. En effet, ils doivent s'intégrer dans un tissu urbain plus dense, tenir compte de toutes les parties prenantes et répondre à de nouvelles obligations essentielles, dont environnementales⁷.

Ces différents défis augmentent la complexité des projets, ayant des impacts aussi sur les coûts et sur les délais. Pour les relever, il faut un cheminement adapté dans la planification des projets, mais également une meilleure coordination entre les différents et nombreux projets, afin de permettre un rythme de réalisation optimal tout en s'assurant que la main-d'œuvre soit au rendez-vous. Plusieurs mesures seront ainsi déployées pour améliorer le niveau de planification des projets d'infrastructures publiques afin de respecter le budget et les délais prévus.

1.1 Un meilleur arrimage entre la capacité du marché de la construction et le Plan québécois des infrastructures

MESURE 1 : Établir un portrait du secteur de la construction

Afin de rendre les investissements en infrastructures – et leurs impacts sur le marché de la construction – plus prévisibles, le sous-secrétariat aux infrastructures publiques du Secrétariat du Conseil du trésor procédera à une appréciation périodique de la capacité du marché de répondre à la demande anticipée de projets, par le biais d'un outil d'analyse mis au point et testé en 2023.

- Cette appréciation portera sur les besoins de main-d'œuvre résultant des investissements gouvernementaux. Il sera ainsi possible d'analyser les effets des mesures engagées par le gouvernement pour répondre aux pénuries constatées dans plusieurs métiers de la construction.
- Ce portrait sera réalisé à partir des données concernant l'état du marché de l'emploi dans le secteur de la construction, pour chaque métier et occupation, sur la base des travaux effectués par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et par la Commission de la construction du Québec.

7. Voir Louise Lambert, Luc Meunier, Denis Robitaille, « Les infrastructures publiques au Québec : de la Révolution tranquille à aujourd'hui », Regard R019-03, juillet 2019, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, Université de Sherbrooke.

MESURE 2 : Prendre en compte les résultats de la capacité régionale dans le Plan québécois des infrastructures

Pour une année donnée, il sera possible de préciser, pour chaque métier ou occupation, le nombre de travailleurs supplémentaires sollicités par le Plan québécois des infrastructures et de comparer ce nombre à l'état d'équilibre de ce métier ou de cette occupation pour chacune des régions du Québec.

- La capacité de réponse de l'industrie de la construction pourra être prise en compte lors du choix des projets dans le cadre du Plan québécois des infrastructures. Cette nouvelle approche a été mise à l'essai dans le Plan québécois des infrastructures 2024-2034, et sera peaufinée et mise en application annuellement par la suite.
- Par ailleurs, ces travaux permettront d'informer le comité des grands donneurs d'ouvrage, mis en place par Hydro-Québec en 2024.

Comité des grands donneurs d'ouvrage en infrastructures

Le comité de gouvernance, qui réunit les grands donneurs d'ouvrage du Québec, a pour objectif de répondre collectivement aux principaux défis auxquels chacun est confronté dans la réalisation de projets d'infrastructures.

Les rencontres du comité concernent différents sujets communs aux grands donneurs d'ouvrage, comme la santé et la sécurité des travailleurs sur les chantiers, l'accessibilité à une main-d'œuvre qualifiée en quantité suffisante, l'innovation et le développement d'une planification intégrée dans les projets d'infrastructures, ainsi que les modes alternatifs lors de la réalisation de projets.

Le comité de gouvernance regroupe des membres des organisations suivantes :

- Hydro-Québec
- Ministère des Transports et de la Mobilité durable
- Société québécoise des infrastructures
- Société de transport de Montréal
- Ville de Montréal
- Ville de Québec

1.2 Des approches innovantes

Pour assurer un meilleur suivi et un contrôle de la performance des projets et des différents investissements en infrastructures publiques, le gouvernement a mis en place, au cours des dernières années, une approche innovante afin de s'appuyer sur les caractéristiques communes de plusieurs projets pour simplifier et accélérer les processus de gestion. La gestion par programmes de projets sera poursuivie.

MESURE 3 : Encourager la gestion par programmes de projets, lorsque cela est possible

Un programme de projets désigne un ensemble de projets, sous-programmes ou activités, dont la gestion est coordonnée afin d'en tirer des avantages et une maîtrise que n'apporterait pas une gestion projet par projet⁸. La gestion par programmes de projets permet des économies substantielles grâce à la mutualisation d'activités auparavant gérées séparément pour chaque projet.

Une gestion par programmes de projets s'applique notamment au regroupement d'activités (par exemple appels d'offres ou achats de terrain), à la mutualisation des enveloppes de risques, à la mutualisation des actions et des décisions, à la décomposition d'un projet complexe en plusieurs projets de petite envergure, au besoin d'une vision globale ou à la définition de critères de conception et de construction applicables à plusieurs projets.

Elle permet notamment de simplifier les démarches internes et la gestion des fournisseurs, de limiter le nombre d'appels d'offres, de contrats et de fournisseurs, de gérer une enveloppe globale pour les modifications au programme et enveloppe globale pour les risques, ainsi que d'optimiser la communication et la reddition de comptes.

8. Société québécoise des infrastructures (2023), « Gestion d'un programme », Québec, [Reformulation du PMBOK], p. 1.

L'exemple de la construction des « Belles écoles »

La gestion par programmes a déjà fait ses preuves au Québec pour la construction des « Belles écoles » et a permis de définir des critères de conception et de construction applicables sur plusieurs projets.

Dans le cas de ces écoles, au lieu de gérer les projets séparément, le gouvernement a autorisé en 2020 des investissements concernant 17 projets d'écoles dans 11 centres de services scolaires différents, soit 13 nouvelles constructions et 4 agrandissements d'écoles existantes.

Les économies de temps et d'argent sont claires. La mutualisation de la réserve de risque a permis de la réduire de 7 % à 3 % du coût du projet. De plus, la mutualisation des activités de gestion des projets a permis de réduire le temps de réalisation de 60 % pour le programme des besoins, de 30 % pour la conception et de 80 % pour les processus d'autorisation. Cette même mutualisation a entraîné des économies de 60 % pour les honoraires professionnels internes, de 5 % pour les honoraires externes et de 2 % à 3 % pour les travaux de construction.

1.2.1 La gestion par portefeuilles de projets

MESURE 4 : Mettre en place une initiative pilote de gestion par portefeuilles de projets

La gestion par portefeuilles de projets, une autre approche visant à réduire les coûts et les délais de réalisation des investissements en infrastructures, sera mise à l'essai dans une initiative pilote.

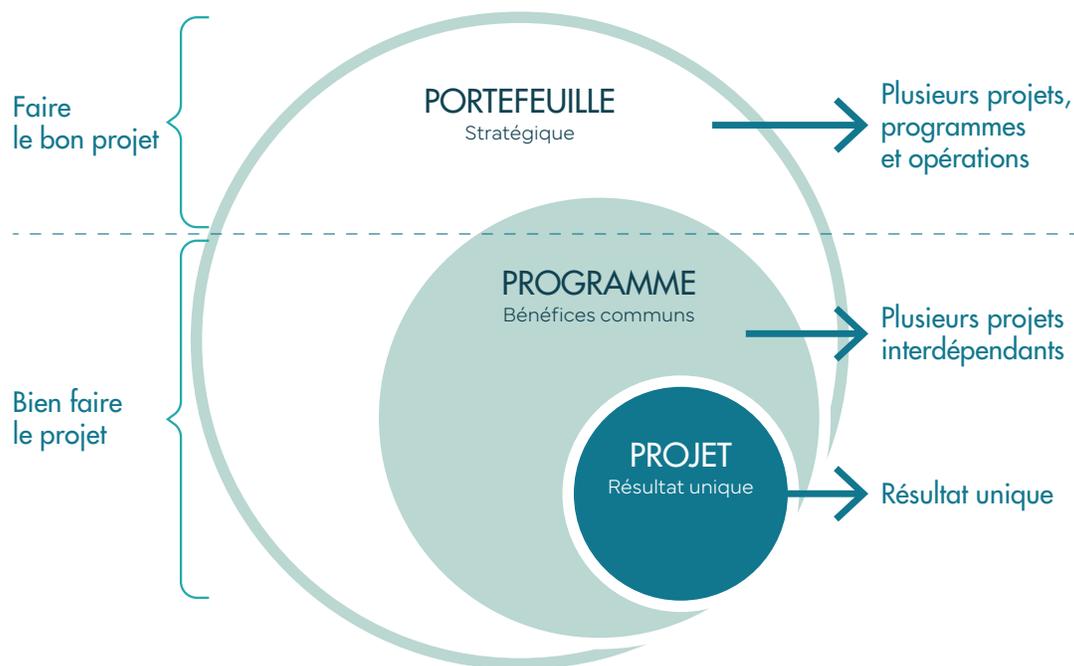
Un portefeuille de projets peut regrouper plusieurs programmes de projets.

La gestion par portefeuilles de projets permet à l'organisme public concerné d'optimiser les investissements en mettant en œuvre les meilleures stratégies, par exemple en matière de standardisation, de programmation et d'approvisionnement.

- Une structure de gouvernance efficace assure une reddition de comptes correspondant aux meilleures pratiques, notamment sur la base du taux de réalisation et du respect des paramètres des projets.
- Elle permet de dégager des économies de volume, tout en assurant la livraison simultanée de plusieurs infrastructures dans un délai optimal.
- Elle ouvre également la possibilité d'optimiser les séquences de mise en œuvre des projets afin de réduire les risques de surchauffe dans une région donnée. Les contrats sont attribués de manière à ajuster la demande des différentes spécialités selon les réalités du marché de la construction.

Illustration 1

Gestion par programmes et par portefeuilles de projets



1.2.2 La préfabrication dans les infrastructures publiques

MESURE 5 : Favoriser davantage la préfabrication dans les projets d'infrastructures publiques afin d'optimiser la planification et de décentraliser les chantiers

La préfabrication reste encore marginale dans l'élaboration de projets institutionnels. Le gouvernement entend accroître sa demande pour la préfabrication, et travailler à cette fin avec l'ensemble des acteurs de la chaîne d'approvisionnement.

- La préfabrication ne se limite pas à la construction modulaire. Une foule de composantes peuvent être construites hors site et transportées sur les chantiers.
- Les nouvelles technologies numériques, comme la modélisation des données du bâtiment (*Building Information Modeling*), permettent d'accélérer et d'optimiser l'ensemble du processus de construction, grâce à la préfabrication ou à la construction hors site dans des environnements contrôlés, ce qui réduit les risques d'erreurs et la production de matières résiduelles.
- La préfabrication favorise la sécurité des travailleurs, réduit les risques d'erreurs, diminue les nuisances liées au chantier et limite la production de matières résiduelles. Elle a un effet positif sur l'environnement, car tout le processus de construction et de recyclage est maîtrisé. Dans une perspective d'exemplarité de l'État, la préfabrication permet notamment de tester de nouvelles approches de valorisation des matières résiduelles ainsi que de nouveaux matériaux, dont ceux à faible empreinte carbone comme le bois et à contenu recyclé.

Il s'agit d'une voie déterminante pour répondre à l'augmentation des coûts et à la diminution de la main-d'œuvre grâce à un accroissement de la productivité. Le gouvernement souhaite ainsi favoriser davantage la préfabrication dans les infrastructures publiques. Pour ce faire, l'approche sera déployée progressivement par des initiatives pilotes. Cet effort impliquera les professionnels concepteurs, les entrepreneurs et les manufacturiers.

Lutte contre les changements climatiques : l'exemplarité de l'État dans les bâtiments

Les bâtiments constituent l'une des principales sources d'émissions de gaz à effet de serre. La Société québécoise des infrastructures est donc concernée au premier chef. Dans le Plan pour une économie verte, le gouvernement vise d'ici 2030 une réduction de 50 % de ses émissions de gaz à effet de serre par rapport au niveau de l'année 2012-2013, pour l'ensemble de son parc immobilier.

Pleinement engagée dans la transition énergétique, la Société québécoise des infrastructures a déjà atteint en 2022 une réduction de 25 % de ses émissions par rapport à cette cible, en plus d'avoir réduit sa consommation énergétique de 18 %.

À cela s'ajoutent d'autres initiatives pour contribuer à un avenir plus durable, comme l'obtention de certifications LEED et BOMABEST, l'utilisation du bois dans la construction de certains bâtiments et le choix de systèmes mécaniques à haute efficacité.

La Société québécoise des infrastructures s'équipe en vue de l'adaptation de ses bâtiments aux changements climatiques. Ainsi, elle a développé un outil d'évaluation de la vulnérabilité des bâtiments qui calcule un indice de risque climatique global pour chacun d'eux. Utilisé en complément de l'indice d'état gouvernemental, celui-ci lui permettra à terme de tirer avantage des projets de maintien du parc pour adapter graduellement son parc immobilier aux changements climatiques. D'autres gestionnaires immobiliers publics utilisent déjà cet outil, ce qui contribue à renforcer la résilience aux changements climatiques du milieu bâti québécois et à cultiver l'esprit de collaboration que souhaite instaurer la Société québécoise des infrastructures dans ses processus d'affaires. Dans la mesure où les projets de cette dernière ont une incidence sur la communauté et sur l'aménagement du territoire, l'aspect social prend une place croissante dans ses pratiques de gestion à titre de levier de performance.

Source : Plan stratégique 2023-2027 de la Société québécoise des infrastructures.

1.3 Une diffusion d'informations concernant les travaux à venir

Les entreprises du secteur de la construction ont besoin d'informations pertinentes sur les projets à venir pour prendre les bonnes décisions concernant leur capacité et leurs activités futures.

Les différentes informations concernant les projets à venir de la Société québécoise des infrastructures sont depuis 2023 rendues disponibles à l'ensemble du marché de la construction, et ce, deux fois par an⁹.

Les entreprises peuvent déjà mieux anticiper les défis à venir et se préparer à les relever. Elles sont mieux informées des projets gouvernementaux en infrastructures, ce qui leur permet de planifier leur participation éventuelle aux travaux à venir et d'adapter en conséquence leur développement et l'embauche de leur personnel.

La Stratégie gouvernementale des marchés publics, lancée en 2022, contient une mesure prévoyant que les organismes publics diffusent leur plan d'acquisition et d'investissements.

Pour les projets non majeurs du réseau routier, le ministère des Transports et de la Mobilité durable diffuse annuellement ses investissements à venir sur une période de deux ans¹⁰.

1.4 L'implantation de la modélisation des données du bâtiment (le *Building Information Modeling* – BIM) pour améliorer la capacité et la productivité de l'industrie

Dans le cadre de la Stratégie, le gouvernement poursuit les efforts afin d'améliorer la capacité et la productivité de l'industrie de la construction.

MESURE 6 : Poursuivre l'implantation de la modélisation des données du bâtiment pour augmenter la productivité des entreprises

En octobre 2023, la Société québécoise des infrastructures, le ministère des Transports et de la Mobilité durable et quatre grands donneurs d'ouvrage publics¹¹ rendaient publics les résultats de la Feuille de route gouvernementale pour la modélisation des données des infrastructures pour la période du 1^{er} avril 2021 au 31 mars 2023; le nombre

9. <https://www.sqi.gouv.qc.ca/nouvelles/Pages/appels-d-offres-a-venir.aspx>

10. <https://www.transports.gouv.qc.ca/fr/projets-infrastructures/investissements/investissements-2024-2026/Pages/investissements-2024-2026.aspx>

11. Hydro-Québec, la Société d'habitation du Québec, la Ville de Montréal et la Ville de Québec.
<https://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-51-43-1.html>

de projets en cours ou réalisés en modélisation des données du bâtiment est passé de 73 à 135, tous domaines confondus.

Cela signifie que le virage numérique est bien amorcé dans l'ensemble des écosystèmes du secteur de la construction, soit l'institutionnel, l'habitation, le génie civil et la voirie, ainsi que les actifs industriels.

Le processus entamé pour implanter la modélisation des données du bâtiment (le *Building Information Modeling* – BIM) dans l'industrie de la construction se poursuivra puisque les entreprises de la construction doivent prendre le virage numérique pour accroître leur productivité. Ainsi, cette mise en œuvre continuera pour que, d'ici 2026, plus de 250 projets soient construits ou démarrés au moyen de cette démarche.

La modélisation des données du bâtiment (le *Building Information Modeling* – BIM)

Le BIM est un système de gestion numérique de données permettant de générer une représentation numérique des caractéristiques physiques et fonctionnelles d'une infrastructure (bâtiments, ouvrages d'art et de génie civil) dans un but de visualisation, d'analyse et de validation. Cette modélisation constitue donc une source d'information partagée tout au long du cycle de vie du bâtiment, de la conception à l'exploitation; le BIM est un véritable processus de création, de structuration, d'échange, d'intégration, d'analyse, de gestion, de visualisation et d'exploitation de données.

Une source d'information partagée

Cet outil d'aide à la décision permet, grâce aux données produites, de concevoir, de construire, d'exploiter, d'occuper et d'utiliser un ouvrage. Les données sont obtenues dès les premières étapes de la conception et réutilisées ultérieurement à l'aide d'une panoplie de technologies complémentaires.

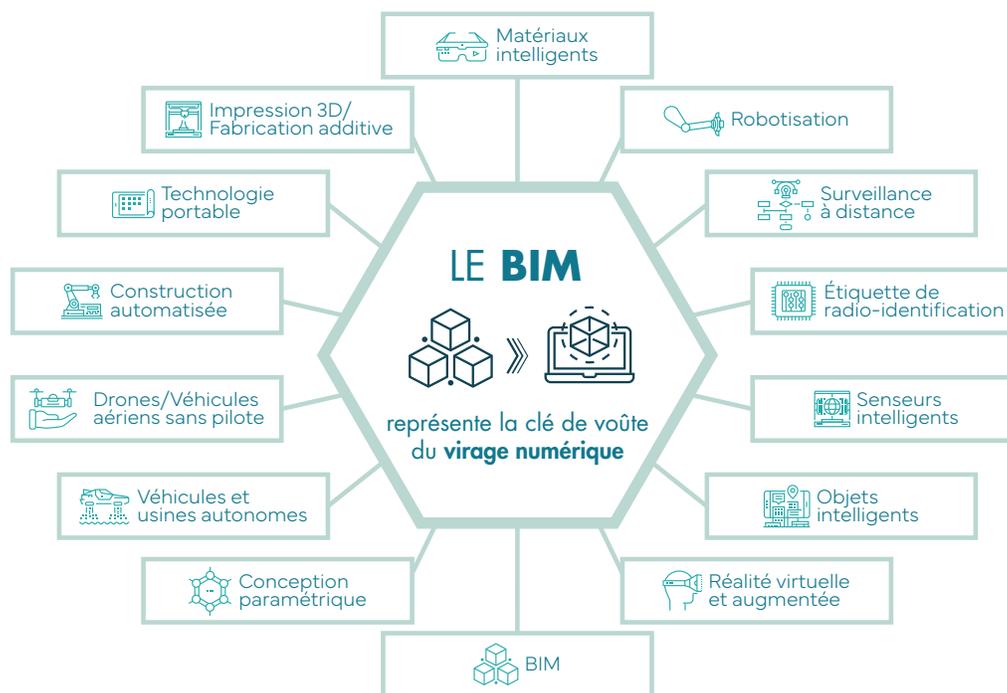
Gains en productivité

Le BIM permet de nombreux gains en productivité, soit :

- la diminution de certains délais et risques d'erreurs dus à la prise de mesures physiques plus rapides;
- la saisie de données plus efficace;
- l'accélération de la prise de décision;
- l'accroissement de l'optimisation et de l'efficacité dans la réalisation des projets grâce à des échanges d'informations et de données rendus possibles en temps réel;
- l'attractivité accrue pour diverses catégories de travailleurs dans l'industrie, notamment une main-d'œuvre jeune.

Illustration 2

La modélisation des données du bâtiment (le *Building Information Modeling* – BIM)



Source : Groupe BIM du Québec.

1.5 Autres initiatives gouvernementales en infrastructures publiques

La présente stratégie est complémentaire aux autres initiatives gouvernementales qui, ensemble, permettront de livrer des infrastructures de qualité plus rapidement et à meilleur coût.

Un Parcours productivité main-d'œuvre – construction

Au budget 2024-2025, le gouvernement a prévu consacrer 15 millions de dollars sur trois ans afin notamment d'accompagner les entreprises du secteur de la construction dans la transformation numérique de leurs activités avec la mise en place d'un Parcours productivité main-d'œuvre – construction.

- Ce parcours soutiendra les entreprises du secteur de la construction dans le virage numérique et l'implantation de la modélisation des données du bâtiment (*Building Information Modeling*) et sera mis en place par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, avec la collaboration notamment d'Investissement Québec et de la Société québécoise des infrastructures.

L'Offensive formation en construction

Le phénomène de pénurie de main-d'œuvre touche particulièrement le secteur de la construction. Le gouvernement agit grâce à l'Offensive formation en construction, dont la coordination est confiée à la ministre de l'Emploi. Cette dernière, en collaboration avec le ministre du Travail, soutient le ministre de l'Éducation dans la mise en œuvre de cette offensive.

À l'automne 2023, le gouvernement a annoncé l'octroi de 261 millions de dollars pour lancer l'Offensive formation en construction, soit 131 millions de dollars en 2023-2024 et 130 millions de dollars en 2024-2025.

- L'objectif est de former entre 4 000 et 5 000 personnes additionnelles afin qu'elles occupent des métiers en forte demande sur les chantiers (charpentier-menuisier, opérateur de pelles, opérateur d'équipement lourd, ferblantier, frigoriste, électricien et tuyauteur).
- Ont ainsi été créées quatre formations (attestations d'études professionnelles) de courte durée, soit de quatre à six mois, menant aux métiers de charpentier-menuisier, d'opérateur de pelles, d'opérateur d'équipement lourd, de ferblantier et de frigoriste. Un soutien de 750 \$ par semaine sera offert aux étudiants durant leur parcours. Les formations commenceront au début de l'année 2024.
- Pour les programmes menant à un diplôme d'études professionnelles dans l'un des métiers visés, une bourse allant de 9 000 \$ à 15 000 \$ sera offerte dès la diplomation.
- Le gouvernement a également annoncé la bonification, dès le début de 2024, de la capacité d'accueil des diplômés d'études professionnelles en électricité ainsi qu'en plomberie et chauffage.

Dans le cadre du budget 2024-2025, le gouvernement a annoncé un financement additionnel de 111,0 millions de dollars pour les années 2024-2025 et 2025-2026, afin de poursuivre l'Offensive formation en construction.

- Ce montant permettra l'ouverture d'une nouvelle cohorte en charpenterie-menuiserie au printemps 2024 ainsi que l'ajout d'un nouveau programme pour les monteurs de lignes.
- De plus, le financement permettra d'accélérer le développement de formations émergentes, telles que l'alternance travail-études, afin d'offrir des formations plus adaptées à une certaine clientèle.

D'autres mesures sont en cours d'analyse auprès de différents ministères et organismes. Divers portraits et diagnostics seront réalisés pour appuyer celles qui seront retenues.

Avec l'Offensive formation en construction, le gouvernement offre une voie rapide vers des formations dans des métiers essentiels pour le secteur de la construction, ce qui devrait avoir un effet direct sur la capacité des entreprises du secteur à répondre aux demandes du Plan québécois des infrastructures.

La modernisation de l'industrie de la construction

Le 1^{er} février 2024, le ministre du Travail, M. Jean Boulet, déposait à l'Assemblée nationale le projet de loi 51¹² visant à moderniser l'industrie de la construction. Des solutions concrètes sont proposées pour atténuer la pénurie de main-d'œuvre et accroître la productivité du secteur. Le projet de loi fait partie d'un ensemble d'efforts visant à renforcer l'industrie de la construction.

Avec ce projet de loi, le gouvernement vise notamment à :

- favoriser une polyvalence accrue des travailleurs pour augmenter la productivité du secteur de la construction;
- permettre une plus grande mobilité de la main-d'œuvre entre les régions, tout en conservant une priorité d'embauche régionale;
- faciliter l'accès à l'industrie de la construction et l'inclusion des femmes et des personnes représentatives de la diversité de la société québécoise, soit les Autochtones, les personnes faisant partie d'une minorité visible ou ethnique, les personnes immigrantes ainsi que les personnes handicapées;
- améliorer le fonctionnement du régime de négociation des conventions collectives;
- renforcer la gouvernance, le rôle et le fonctionnement de la Commission de la construction du Québec, notamment par la création d'un comité paritaire dédié aux relations de travail et la mise en œuvre d'un mandat de collaboration avec les ministères et les organismes.

Hausse des investissements en logement social et mesures pour réduire les délais et les coûts de construction

Le Québec se positionne pour relever les défis en habitation et agit afin d'obtenir des résultats concrets pour sa population. Pour soutenir la rénovation et la construction de nouveaux logements sociaux, des investissements de 3,8 milliards de dollars sont prévus au Plan québécois des infrastructures 2024-2034, soit une hausse de plus de 30 % par rapport au plan précédent.

Par ailleurs, la Société d'habitation du Québec a entrepris une démarche visant à mettre en place des mécanismes, des processus et des partenariats qui permettront d'accélérer la construction de logements, de dénouer les enjeux rencontrés et d'assurer un contrôle des coûts.

12. <https://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-51-43-1.html>

Des actions concrètes en matière de logement social

Des investissements importants

En réponse à la demande croissante de logements, le gouvernement a annoncé, lors de sa mise à jour économique de l'automne 2023, un investissement additionnel de 900 millions de dollars. Cet investissement, jumelé à une contribution équivalente du gouvernement fédéral portant le total à 1,8 milliard de dollars, permettra la construction de 8 000 nouveaux logements. Ces unités s'ajoutent aux 15 000 logements supplémentaires déjà prévus, pour un total estimé de plus de 23 000 nouveaux logements. Au total, les investissements du gouvernement du Québec prévus au Plan québécois des infrastructures 2024-2034 totalisent 3,8 milliards de dollars pour ces unités.

Mesures pour réduire les délais de construction et les coûts des projets

L'adoption de mesures législatives dans les projets de loi 31 et 39 permettra au milieu municipal d'intervenir pour augmenter l'offre de logements, notamment en accordant aux municipalités davantage de pouvoirs pour le développement de logements sociaux, abordables, communautaires et étudiants. Les nouvelles dispositions permettront également d'augmenter et de préserver l'offre de logements sociaux et abordables en assurant une meilleure gestion du parc de logements, en accélérant la réalisation de projets et en donnant à la Société d'habitation du Québec de nouveaux outils pour financer des logements.

La Société d'habitation du Québec a par ailleurs établi de nouveaux partenariats avec Desjardins, le Fonds de solidarité des travailleurs du Québec et Fondation pour offrir de nouvelles options de financement aux développeurs, en plus d'avoir apporté des améliorations au Programme d'habitation abordable Québec (PHAQ).

Par ailleurs, en concordance avec les discussions tenues en 2023 sur la Déclaration de réciprocité concernant le nouveau partenariat entre le gouvernement du Québec et les gouvernements de proximité : ensemble au service des citoyens, la Société d'habitation du Québec a mis en place la Table Québec-municipalités en habitation afin de travailler en partenariat sur certains dossiers et d'effectuer le suivi des initiatives des municipalités pour accélérer la construction. De plus, la Déclaration de réciprocité prévoit d'instaurer un programme de 250 millions de dollars en 2024 pour les infrastructures en eau dans la réalisation d'habitations abordables.

En partenariat avec le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, la Société d'habitation du Québec a également mis en place un comité interministériel d'accélération pour la réalisation des projets d'habitation. L'objectif est de raccourcir les délais de développement et de réalisation des projets. La composition du comité varie selon les thèmes et les dossiers abordés. Un tableau de bord présente chacun des projets, qui sont catégorisés selon des indicateurs dictant les enjeux et le niveau de suivi requis.

- Les enjeux nécessitant une intervention de plus haut niveau sont transmis aux autorités de chacune des organisations concernées en vue d'un suivi à la rencontre suivante.

2



UN ENVIRONNEMENT D'AFFAIRES PLUS COMPÉTITIF





Un environnement d'affaires plus compétitif

En février 2022, le premier ministre, M. François Legault, et la présidente du Conseil du trésor, M^{me} Sonia LeBel, ont lancé la Stratégie gouvernementale des marchés publics : *Pour des marchés publics innovants* afin de dynamiser les marchés publics, de les faire évoluer et de donner la priorité à l'achat québécois et aux acquisitions responsables au sein de l'État.

Stratégie gouvernementale des marchés publics

La Stratégie gouvernementale des marchés publics poursuit quatre buts :

- Des marchés publics qui reflètent les priorités gouvernementales, notamment en matière d'achat québécois et d'acquisitions responsables.
- Des marchés publics qui favorisent l'innovation québécoise.
- Des marchés publics plus accessibles aux entreprises québécoises.
- Des processus d'acquisition performants.

Faisant suite au dépôt de cette Stratégie, des modifications ont été apportées à la *Loi sur les contrats des organismes publics* en juin 2022.

Avec l'adoption de ces modifications législatives, la présidente du Conseil du trésor dispose d'un nouvel outil pour faire évoluer les règles contractuelles. En effet, l'Espace d'innovation des marchés publics permet d'expérimenter de nouveaux mécanismes dans les marchés publics pour permettre aux organismes publics de mieux contribuer à l'atteinte des objectifs gouvernementaux.

Ces modifications sont également venues renforcer le régime d'intégrité en place ainsi que les pouvoirs de l'Autorité des marchés publics.

C'est dans ce contexte de renforcement du régime d'intégrité que s'inscrit l'évolution du cadre normatif des marchés publics québécois afin qu'il puisse s'adapter à son environnement économique et social en mouvement constant.

Aujourd'hui, le secteur de la construction fait face à des enjeux importants, tels que la pénurie de main-d'œuvre, les délais de réalisation, les coûts des travaux et l'accroissement des exigences environnementales. Ce contexte milite pour la mise en place d'un cadre normatif plus agile qui favorise la performance des donneurs d'ouvrage du secteur.

Le gouvernement poursuit la mise en œuvre des conditions nécessaires pour moderniser l'environnement d'affaires, notamment en améliorant la collaboration entre les donneurs d'ouvrage et les entreprises, et en stimulant la concurrence dans le but d'élever le niveau d'expertise de l'écosystème entrepreneurial québécois. Cela permettra au Québec d'attirer de nouveaux joueurs et talents dans l'industrie de la construction.

Un premier jalon important a été réalisé, par la présidente du Conseil du trésor au début de l'année 2024, avec l'entrée en vigueur progressive d'une révision de la réglementation relative aux contrats de services professionnels d'architecture et d'ingénierie liés à des travaux de construction.

Par ailleurs, la présidente du Conseil du trésor a également lancé une révision du *Règlement sur les contrats de travaux de construction des organismes publics*, dans l'objectif d'assouplir et de moderniser les règles et les modalités prévues. Cela permettra d'alléger le fardeau administratif des organismes publics et de contribuer à accélérer les processus de passation des marchés publics. Un projet de règlement modifiant le *Règlement sur les contrats de travaux de construction des organismes publics* a été publié dans la *Gazette officielle du Québec* pour commentaires le 10 avril 2024.

Dans le cadre des travaux de construction, le recours à des modes de réalisation de projets non traditionnels est une pratique qui tend à se généraliser. Compte tenu de cette nouvelle réalité, des travaux sont menés par la présidente du Conseil du trésor afin de proposer, aux organismes publics, de nouveaux modes de réalisation de projets, davantage axés sur les résultats et la collaboration. Ces nouveaux modes pourront être utilisés dans le cadre de contrats de partenariats.

Enfin, les travaux réglementaires visant à réduire les délais de paiement aux entreprises et à prévoir un mécanisme de règlement des différends devraient voir leur aboutissement, tel qu'énoncé à la Stratégie de gestion des dépenses 2024-2025.

2.1 De nouveaux modes de réalisation des projets s'appuyant sur la collaboration et axés sur la performance

MESURE 7 : Simplifier l'utilisation de modes de réalisation s'appuyant sur la collaboration

Afin de permettre aux organismes publics d'être plus stratégiques dans la réalisation des projets d'infrastructure, le gouvernement entend rendre davantage de modes de réalisation disponibles aux organismes publics et ainsi faciliter la sélection du mode le mieux adapté, en fonction des spécificités du projet et du contexte du marché.

L'objectif consiste à permettre aux organismes publics de recourir à des modes de réalisation s'appuyant sur la collaboration sans avoir à obtenir préalablement une autorisation du Conseil du trésor, comme c'est le cas actuellement.

En favorisant davantage la collaboration dans la réalisation de projets, le gouvernement vise à créer une synergie entre les divers contributeurs du projet, pour réduire les risques pour toutes les parties et favoriser la maximisation des bénéfices anticipés. Les nouveaux modes de réalisation de projets se traduisent ainsi en résultats positifs, tant pour le projet que pour l'infrastructure, en matière de coût, d'échéancier, de qualité et de pérennité de l'infrastructure.

L'exemple des « Belles écoles »

Au printemps 2019, face à l'augmentation importante de la clientèle scolaire prévue dans plusieurs régions du Québec d'ici 2025, le gouvernement a autorisé la construction de 15 écoles secondaires.

Une analyse a été effectuée sur les coûts et les délais de 12 écoles en réalisation, dont quatre en mode conception-construction-financement (CCF). L'analyse a démontré que le mode de réalisation en CCF dans le cadre de ces projets a permis :

- de réduire les coûts moyens des projets par mètre carré, pour une économie de 18,2 %;
- de réduire la durée des projets de 9,6 mois en moyenne, soit un gain de 24,6 % dans l'échéancier.

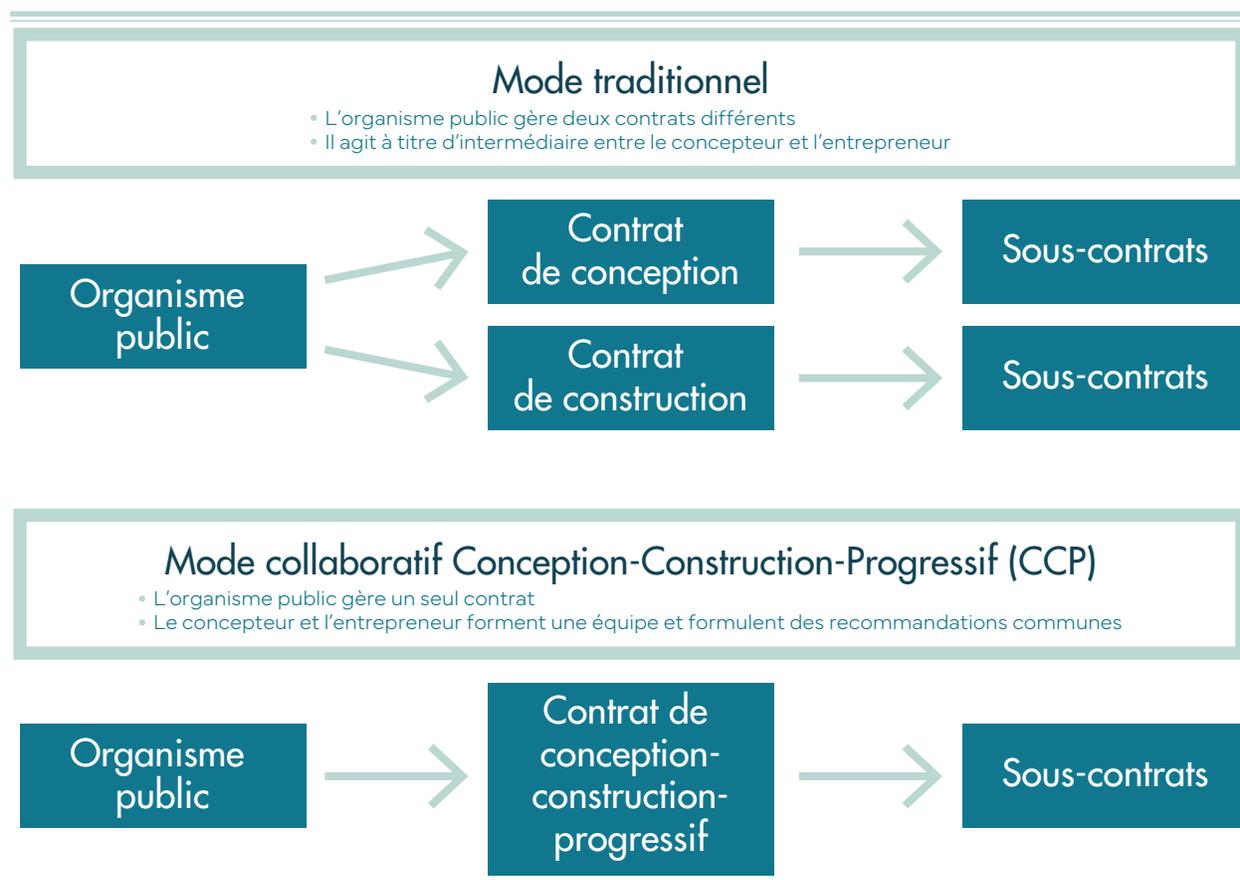
Actuellement, les organismes publics recourent principalement aux modes traditionnels (entreprise générale, gérance de construction, Conception-Construction) pour la réalisation de leurs projets d'infrastructure. Les projets réalisés à l'étranger ainsi que certains projets réalisés par des organismes publics au Québec ont démontré les avantages de l'utilisation des modes de réalisation s'appuyant sur la collaboration.

En effet, ces modes de réalisation (notamment Conception-Construction-Progressif et Réalisation de projet intégrée) proposent un cadre de collaboration amélioré :

- La collaboration avec les entrepreneurs, les sous-traitants et les fournisseurs spécialisés démarre plus tôt.
- Cette collaboration permet aux partenaires d'avoir une meilleure compréhension de la vision et des besoins du client.
- Ces modes de réalisation permettent une transparence accrue des coûts ainsi que de l'impact des décisions à l'étape de la conception.
- La collaboration établie permet une meilleure compréhension mutuelle des enjeux de réalisation, des risques, des réponses aux risques et de la prise en charge par la partie la plus apte à gérer ces risques.

Illustration 3

Comparaison entre le mode traditionnel et un mode collaboratif



Source : Secrétariat du Conseil du trésor.

2.2 Plus de souplesse pour les contrats de services professionnels en architecture et en ingénierie : la réforme du Règlement sur certains contrats de services des organismes publics

MESURE 8 : Réviser le Règlement sur certains contrats de services des organismes publics

Un premier jalon important a été posé par la présidente du Conseil du trésor au début de l'année 2024, avec l'entrée en vigueur progressive des modifications réglementaires relatives aux contrats de services professionnels d'architecture et d'ingénierie liés à des travaux de construction.

En effet, le gouvernement vient de bonifier la réglementation existante, offrant plus de souplesse aux organismes publics pour leur permettre d'adapter le mode d'adjudication en fonction de chaque projet – notamment pour les projets comportant des spécificités uniques par leur emplacement, leur envergure ou leur caractère innovant.

Le gouvernement applique une bonne pratique en matière de marchés publics en permettant la diversification des modes d'adjudication. Cette pratique permet aux donneurs d'ouvrage publics d'obtenir le meilleur rapport qualité-prix, eu égard à la nature des travaux faisant l'objet de l'appel d'offres.

Modifications réglementaires concernant les contrats de services des organismes publics

La réglementation prévoit désormais :

- deux nouveaux modes, soit un mode fondé sur une pondération « qualité-prix » et un mode « concours »;
- des modifications importantes au mode « qualité seulement »;
- des modifications aux contrats à exécution sur demande à plusieurs prestataires de services et à répartition équitable.

Le nouveau mode « qualité-prix » offre toute la flexibilité requise aux organismes publics pour solliciter le marché en fonction de la nature de leurs projets. De plus, puisque les firmes fournissent un prix dans leur soumission, les travaux peuvent débuter plus rapidement après l'adjudication d'un contrat, car aucune étape de négociation n'est requise.

Le nouveau mode « concours » est particulièrement intéressant pour les projets novateurs, puisqu'il favorise l'innovation des soumissionnaires et permet l'adjudication d'un contrat à la suite d'un concours de conception. En outre, ce mode est reconnu pour favoriser l'accès des petites et moyennes entreprises aux marchés publics.

Les modifications apportées au mode « qualité seulement » ont pour effet d'abolir les tarifs et les taux décrétés.

Les contrats à exécution sur demande à plusieurs prestataires de services et à répartition équitable, qui étaient jusqu'ici disponibles pour le ministère des Transports et de la Mobilité durable, le seront aussi pour la Société québécoise des infrastructures.

2.3 Un mode de paiement et un processus de règlement rapides des différends

MESURE 9 : Adopter un mode de paiement et de règlement rapides des différends

Les travaux réglementaires visant à réduire les délais de paiement aux entreprises et à prévoir un mécanisme de règlement des différends devraient voir leur aboutissement, tel qu'énoncé à la Stratégie de gestion des dépenses 2024-2025, ce qui aurait des effets positifs sur le bon

déroulement des travaux et la réalisation des infrastructures publiques, notamment en rendant plus attractifs les contrats publics.

Les questions des délais de paiement et de règlement des différends dans les contrats de travaux de construction font l'objet de demandes récurrentes de la part de l'industrie de la construction.

Au Québec, un projet pilote a été réalisé d'août 2018 à août 2021 afin de régler la problématique des retards de paiement dans l'industrie de la construction¹³.

Des modifications législatives ont été adoptées depuis cette date pour apporter une solution aux problèmes de délais de paiement et de règlement des différends, à partir des conclusions tirées du projet pilote.

2.4 Un allègement pour réduire le fardeau administratif des organismes publics et accélérer les processus de passation des marchés publics

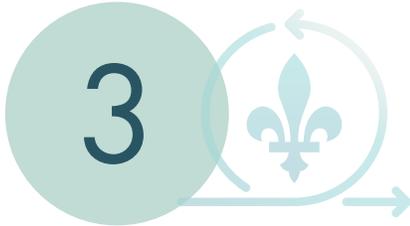
MESURE 10 : Apporter des allègements administratifs et réglementaires pour une meilleure performance dans l'octroi des contrats publics

Le gouvernement engage une révision du *Règlement sur les contrats de travaux de construction des organismes publics* afin d'alléger et d'optimiser les processus contractuels applicables aux organismes publics en matière de travaux de construction, en :

- accordant davantage d'agilité aux organismes publics;
- prévoyant la souplesse pour favoriser davantage la qualité;
- réduisant les délais ou le fardeau administratif et en accélérant les processus;
- harmonisant et en allégeant le caractère prescriptif du Règlement.

Cette révision, qui se fait dans le respect des principes de la *Loi sur les contrats des organismes publics*, du régime d'intégrité des contrats publics et des dispositions des accords de libéralisation des marchés publics applicables, vise tous les projets réalisés selon les modes de réalisation prévus dans la réglementation.

13. Le rapport sur la mise en œuvre de ce projet pilote est disponible sur le site Internet du Secrétariat du Conseil du trésor depuis mars 2022.



UN ÉTAT PLUS AGILE





Un État plus agile

Dans sa volonté d'être plus attractif dans ses projets d'infrastructures publiques, l'État se doit aussi d'être performant dans ses processus internes.

Le gouvernement a l'intention de présenter un projet de loi ayant principalement pour objet de diversifier les stratégies d'acquisition des organismes publics et de leur offrir davantage d'agilité dans la réalisation de leurs projets d'infrastructures. Ce projet de loi proposera de modifier la *Loi sur les contrats des organismes publics* afin de permettre des modes alternatifs collaboratifs. Il proposera également des modifications à la *Loi sur les infrastructures publiques* permettant d'apporter ultérieurement des changements à la Directive sur la gestion des projets majeurs d'infrastructure publique.

D'autres modifications à la *Loi sur les infrastructures publiques* seront proposées et permettront notamment à la Société québécoise des infrastructures de bénéficier d'un environnement d'affaires plus favorable.

La Société québécoise des infrastructures : un acteur stratégique

La Société québécoise des infrastructures joue un rôle important dans la mise en œuvre du Plan québécois des infrastructures ainsi que dans la gestion du parc immobilier de l'État québécois.

En plus de veiller à la planification des besoins immobiliers des ministères et des organismes gouvernementaux, qui totalisent 3,8 milliards de dollars au Plan québécois des infrastructures 2024-2034, la Société assume la gestion de près de 150 des 646 projets de 20 millions de dollars et plus figurant à la liste détaillée des projets d'infrastructure. Elle est l'experte gouvernementale en gestion de projets immobiliers.

Un diagnostic des activités et des réalisations de la Société québécoise des infrastructures

Sa création datant de 2013, la Société québécoise des infrastructures¹⁴ se doit d'effectuer une revue de son mandat.

- La *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État* (article 41) prévoit que le ministre responsable de la Société québécoise des infrastructures dépose un rapport sur l'application de la loi constitutive de la Société au moins une fois tous les dix ans.
- Cette obligation légale permet de faire le point sur la performance de la Société québécoise des infrastructures.
- Elle permet également au gouvernement de proposer une actualisation de la mission de l'organisme, le cas échéant.

Le rapport de la revue de mandat préparé conformément à la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État* visera trois objectifs :

- Approfondir l'analyse de la mission de la Société québécoise des infrastructures pour assurer l'alignement sur les priorités gouvernementales et une contribution efficace aux orientations publiques.
- Apprécier la performance globale de la Société québécoise des infrastructures, notamment par des méthodes d'étalonnage et d'analyse comparative, afin d'identifier les forces et les secteurs potentiels d'amélioration.
- Proposer des recommandations pertinentes pour améliorer la performance de la Société québécoise des infrastructures, en mettant l'accent sur les domaines relevés lors de la revue de mandat.

14. https://www.sqi.gouv.qc.ca/apropos/Documents/SQI_rapport-annuel-2022-2023_ACC.pdf

3.1 Révision du processus d'autorisation des projets majeurs

MESURE 11 : Réviser la Directive sur la gestion des projets majeurs d'infrastructure publique pour l'adapter aux coûts d'aujourd'hui et au niveau de planification des projets

Adoptée en 2014 suivant les recommandations du rapport produit par KPMG - SECOR¹⁵, la Directive sur la gestion des projets majeurs d'infrastructure publique vise à permettre au gouvernement de promouvoir les meilleures pratiques en gestion de projet et d'assurer un contrôle sur les principaux paramètres (coût, échéancier, portée et financement) des projets qu'il finance.

La Directive s'applique aux projets de 100 millions de dollars et plus issus du réseau routier et du transport collectif ainsi qu'aux projets de 50 millions de dollars et plus provenant des autres secteurs. Elle prévoit les décisions suivantes par le Conseil des ministres dans le cheminement d'un projet :

- La mise à l'étude pour autoriser la phase de l'étude.
- L'approbation du dossier d'opportunité (solution choisie) pour autoriser la phase de planification.
- L'approbation du dossier d'affaires (solution approuvée détaillée) pour autoriser la phase de réalisation sur la base de quatre paramètres (coût, échéancier, portée ou financement) qui, le cas échéant, font l'objet d'une nouvelle autorisation s'ils ne peuvent plus être respectés.

L'ensemble des modifications qui seront proposées au processus d'autorisation viseront à rendre le processus plus rapide et mieux adapté à la nature des projets, ainsi qu'au niveau d'avancement de leur planification. Il sera ainsi possible de diminuer les délais de réalisation et de réduire les écarts d'estimation des coûts entre chaque étape, du début d'un projet à sa réalisation.

15. SECOR, KPMG, « Étude sur la gestion actuelle du Plan québécois des infrastructures et sur le processus de planification des projets », document principal, 12 novembre 2012.

3.1.1 La majoration des seuils d'assujettissement à la Directive

Afin de prendre en compte l'inflation ayant cours depuis 2014, une majoration des seuils déterminant l'assujettissement des projets sera proposée. La majoration de ces seuils à la Directive contribuerait ainsi à accélérer la réalisation de certains projets dorénavant soumis à l'encadrement des projets non majeurs, un encadrement moins exigeant sur le plan administratif.

De plus, afin de contribuer à la résorption du déficit de maintien d'actifs, il sera proposé que les seuils s'appliquant aux projets de maintien du parc soient supérieurs aux seuils des projets de bonification du parc, ce qui permettrait de rétablir plus rapidement l'état du parc d'infrastructures.

3.1.2 Un processus d'autorisation plus rapide et mieux adapté à la nature et au niveau d'avancement de la planification des projets

Parallèlement à la majoration des seuils d'assujettissement, le ministre responsable des Infrastructures proposera une révision de la Directive qui devra être approuvée par le gouvernement afin de permettre plus de flexibilité dans le processus d'autorisation. Les propositions de révision pourraient porter sur les aspects suivants :

- Le cheminement administratif et décisionnel des projets dépendrait de la nature du projet et de son niveau d'avancement.
- Le niveau de l'autorité responsable des approbations pourrait être adapté aux types de décisions et à la nature du projet.
- Les demandes pour autoriser la modification des paramètres des projets en réalisation seraient assouplies.
- Les particularités de la réalisation de projets selon des modes alternatifs, dont ceux collaboratifs, pourraient être prises en compte dès le début d'un projet.

3.1.3 L'implantation d'une communauté de pratique en gestion de projets majeurs

MESURE 12 : Mettre en place une communauté de pratique en gestion de projets majeurs pour notamment partager les leçons apprises

Les ministères et les organismes gestionnaires ou responsables de projets majeurs ont tout intérêt à partager leurs connaissances, leurs expériences et leur savoir-faire dans l'encadrement de ces projets. Le gouvernement annonce donc l'implantation d'une communauté de pratique interministérielle en gestion de projets d'infrastructures publiques pour les projets majeurs.

- Au sein de la communauté de pratique seront organisées des activités de formation et de partage de savoir-faire.
- À compter de 2025, des journées thématiques seront organisées deux fois par an. Les journées thématiques porteront sur des sujets correspondant à des enjeux communs, ainsi que sur des leçons tirées de projets réalisés.

La communauté de pratique offrira la possibilité aux ministères et aux organismes de discuter des enjeux, des défis communs et des leçons apprises qui se présentent dans la gestion de projets majeurs.

- La communauté de pratique devrait permettre d'aller plus loin en uniformisant les pratiques grâce au partage de solutions novatrices et des meilleures approches.

L'amélioration des méthodes et des processus aura pour effet de réduire les délais et les coûts de réalisation des projets majeurs.

3.2 D'autres allègements pour plus d'efficience

Les ministères et les organismes profiteront de certains allègements pour démarrer les projets plus rapidement en facilitant l'acquisition de terrains. La gestion de nos infrastructures publiques sera aussi plus efficace grâce à la mise en commun d'usages compatibles lorsque possible.

MESURE 13 : Faciliter l'acquisition et les transferts d'immeubles pour démarrer les projets plus rapidement

Afin de commencer les travaux des projets prioritaires plus rapidement, le gouvernement souhaite faciliter les acquisitions que fait la Société québécoise des infrastructures pour le compte d'un autre organisme public, de même que les transferts de propriété d'immeubles entre organismes publics. Le gouvernement a déjà la possibilité d'effectuer de tels transferts en faveur de la Société québécoise des infrastructures, ou encore entre les établissements de santé et de services sociaux et la Société québécoise des infrastructures. La mesure vise donc à étendre cette possibilité simplifiée à l'ensemble des organismes publics et, ainsi, d'obtenir des gains de temps.

MESURE 14 : Faciliter la gestion des espaces excédentaires des immeubles gouvernementaux pour valoriser le multiusage

Afin d'accorder plus de flexibilité à la Société québécoise des infrastructures dans la gestion de son parc immobilier, le gouvernement souhaite faciliter la gestion de ses espaces excédentaires en lui offrant la possibilité d'obtenir un mandat du gouvernement visant à revaloriser ces espaces. Ainsi, lorsque possible, une mise en commun d'usages compatibles sera encouragée. De plus, des dispositions pourraient permettre à la Société québécoise des infrastructures de rendre des services à des tiers, par exemple des organismes sans but lucratif de services de garde ou de logement, lorsque des organismes publics sont impliqués dans les projets d'infrastructure de ces tiers ou dans leur financement.

Mobilité Infra Québec

La ministre des Transports et de la Mobilité durable proposera au gouvernement un projet de loi ayant pour objet de créer Mobilité Infra Québec afin de doter le Québec d'une capacité organisationnelle accrue et d'une vision pour ce qui est des projets de transport complexes.

Avec ce projet de loi, sera proposée une modification des règles définissant la planification et la réalisation des projets d'infrastructure correspondant à des projets de transport complexes.

La mission de Mobilité Infra Québec

Le projet de loi proposera que la mission de Mobilité Infra Québec comprenne deux volets :

- Effectuer l'analyse d'opportunité, la planification ou la réalisation de tout projet complexe de transport confié par le gouvernement;
- Réaliser, à la demande de la ministre, des analyses en transport ou en transport collectif et préparer un cadre de performance et d'imputabilité lié à un projet;

La nature juridique du nouvel organisme

Mobilité Infra Québec serait une personne morale, mandataire de l'État. Au sens de la *Loi sur l'administration financière*, Mobilité durable Québec serait un organisme autre que budgétaire, bénéficiant toutefois de certaines exceptions pour répondre à ses mandats et à sa mission.

4

UN MEILLEUR SUIVI DE LA PERFORMANCE DES PROJETS MAJEURS ET DE L'ÉTAT DU PARC





Un meilleur suivi de la performance des projets majeurs et de l'état du parc

Étant donné l'ampleur des besoins, tant en maintien des infrastructures existantes qu'en nouvelles constructions, le nombre de projets majeurs que le gouvernement entame est en croissance. Afin de s'assurer de respecter le budget et l'échéancier de chaque projet, il est donc crucial de renforcer le suivi à chaque étape, de la planification et de la réalisation. Comme chef d'orchestre gouvernemental, le ministre responsable des Infrastructures est le mieux placé pour avoir une vision d'ensemble. C'est en ce sens qu'il travaillera avec les ministères et organismes impliqués pour déployer les mesures suivantes, qui permettront d'intervenir rapidement, si nécessaire, pour demeurer dans les coûts et les délais prévus tout en optimisant le niveau d'investissement dans les infrastructures existantes.

4.1 Un meilleur suivi des projets majeurs, de leur mise à l'étude à leur mise en service

MESURE 15 : Déployer un tableau de bord centralisé pour permettre une réaction rapide

Le gouvernement souhaite renforcer sa capacité à coordonner efficacement l'ensemble des projets, tout au long du processus de planification et jusqu'à la mise en œuvre. Le déploiement d'un tableau de bord centralisé permettra de réagir plus rapidement sur le plan stratégique lorsque des écarts sont constatés par rapport à ce qui était planifié, pour l'un ou l'autre des indicateurs de performance.

Pour atteindre ces objectifs, quatre actions structurantes seront prises en collaboration avec la Société québécoise des infrastructures et le ministre du Transport et de la Mobilité durable.

- Dans un premier temps, des indicateurs de performance standardisés seront établis pour assurer un suivi optimal de la performance des projets, du démarrage à la clôture. La définition des indicateurs s'appuiera sur les systèmes de gestion actuellement utilisés par les ministères et organismes, le but n'étant pas d'alourdir les obligations de reddition de comptes actuelles.
- La deuxième étape consistera à analyser la reddition de comptes actuelle et à relever des possibilités de révision et d'automatisation. Le but est de réduire le nombre d'heures annuellement consacrées par des ressources humaines à produire les informations demandées, sans remettre en cause la quantité, la validité, ni la fiabilité des données à obtenir.

- Dans un troisième temps, on procédera à la modernisation des outils permettant de suivre et de visualiser les indicateurs sur une base régulière. Ces outils seront alimentés par une base de données détaillée et comprendront une interface polyvalente capable de s'adapter aux besoins non seulement des autorités, mais aussi des équipes sur le terrain.
- Enfin, un mécanisme sera défini afin d'utiliser des données probantes pour assurer un pilotage des projets, ce qui permettra de suivre et d'anticiper plus rapidement les enjeux liés à leur réalisation. La modernisation de ces outils s'accompagnera d'un mode de suivi permettant d'anticiper les enjeux, la gestion du risque et la maîtrise du projet à toutes les étapes liées à la Directive sur la gestion des projets majeurs d'infrastructure publique.

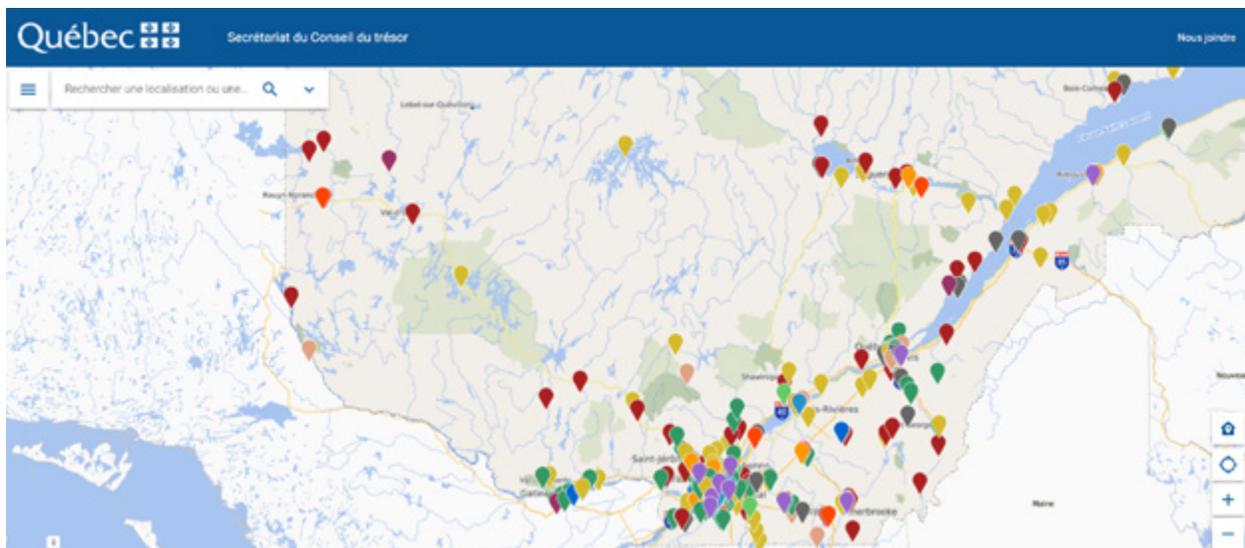
Le gouvernement est convaincu qu'en renforçant le suivi de la réalisation des projets majeurs, de leur mise à l'étude à leur mise en service, et en disposant d'outils modernes permettant d'anticiper plus rapidement les enjeux, il sera possible de bénéficier d'impacts directs et positifs sur les coûts et les délais de réalisation des projets.

4.2 Le développement d'une carte interactive

MESURE 16 : Publier une carte interactive pour mieux informer les citoyens

Une carte interactive à l'intention des citoyens sera mise au point pour mieux localiser les projets de 20 millions de dollars et plus rendus publics sur le Tableau de bord des projets d'infrastructures publiques, hébergé sur le site Internet du Secrétariat du Conseil du trésor.

Voici un exemple de ce qui pourrait être créé :



4.3 La pérennité d'infrastructures de qualité pour une meilleure équité intergénérationnelle

Le sous-investissement des dernières décennies exige d'accélérer la cadence des investissements en maintien du parc afin de conserver un parc d'infrastructures de qualité et en bon état pour les générations qui suivront.

MESURE 17 : Augmenter les investissements en maintien du parc de façon progressive

Un suivi rigoureux de l'état des infrastructures permet de disposer d'un bilan complet et détaillé de la qualité du parc d'infrastructures. Ce bilan est accessible aux citoyens du Québec par le biais des Plans annuels de gestion des investissements publics en infrastructures¹⁶.

Depuis le Plan québécois des infrastructures 2021-2031, le gouvernement a mis en place une stratégie d'augmentation progressive des investissements en maintien du parc. Cette stratégie consiste à :

- relever les enveloppes récurrentes de maintien du parc sur une période de dix ans, afin de compenser le manque à gagner entre les investissements prévus au Plan québécois des infrastructures et les besoins répertoriés aux Plans annuels de gestion des investissements publics en infrastructures;
- préserver le niveau décennal des investissements en maintien du parc par rapport au Plan québécois des infrastructures précédent;
- indexer annuellement les enveloppes de maintien du parc à partir des taux d'inflation indiqués par le ministère des Finances.

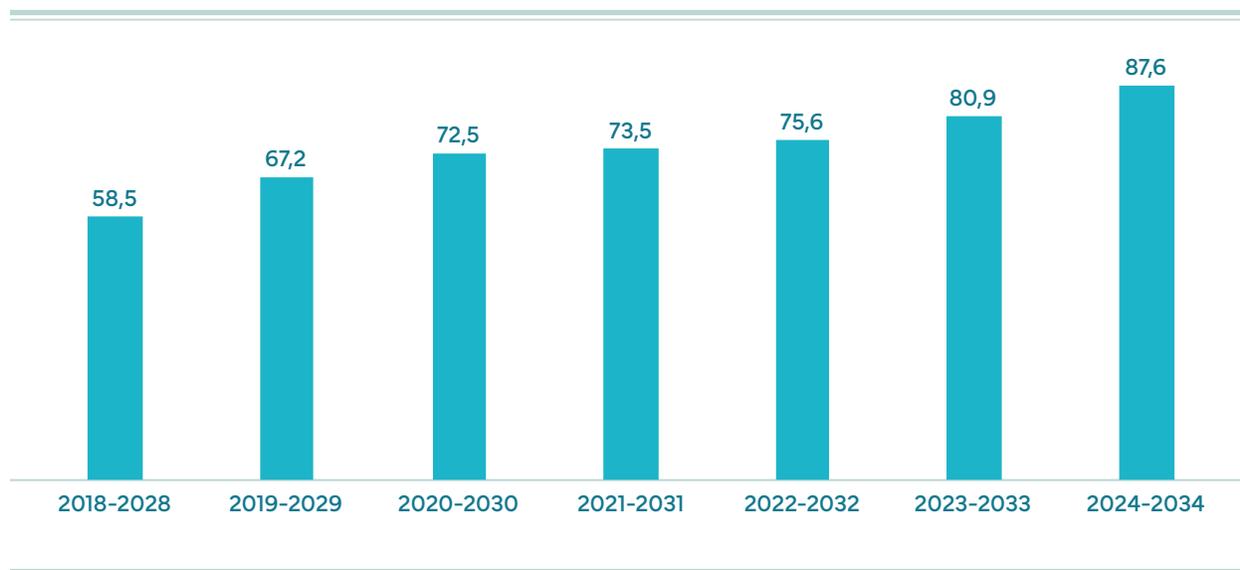
Cette stratégie a permis d'accroître les enveloppes récurrentes de maintien du parc allouées à tous les secteurs.

- Au Plan québécois des infrastructures 2021-2031, une enveloppe de 4,1 milliards de dollars avait ainsi été allouée pour le maintien du parc à partir des nouvelles disponibilités, soit 37 % de 11,1 milliards de dollars.
- Au Plan québécois des infrastructures 2024-2034, 10 milliards de dollars – soit 60 % des nouvelles disponibilités – sont alloués pour le maintien du parc, ce qui représente donc une bonification de 5,9 milliards de dollars en quatre Plans québécois des infrastructures.
- Globalement, le Plan québécois des infrastructures 2024-2034 prévoit des investissements records, avec 87,6 milliards de dollars alloués pour le maintien du parc.
 - » Il s'agit d'une hausse de 6,7 milliards de dollars comparativement aux 80,9 milliards du Plan québécois des infrastructures 2023-2033, et de 29,1 milliards de dollars par rapport aux 58,5 milliards du Plan québécois des infrastructures 2018-2028.

16. https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/budget_depenses/24-25/8-Plans_annuels_gestion-investissements.pdf

Graphique 4

Historique des investissements en maintien du parc prévus au Plan québécois des infrastructures (en milliards de \$)



Source : Secrétariat du Conseil du trésor.

En exerçant une surveillance constante des bonnes pratiques de gestion d'actifs, le gouvernement entend également poursuivre le développement du modèle prévisionnel de l'état des infrastructures.

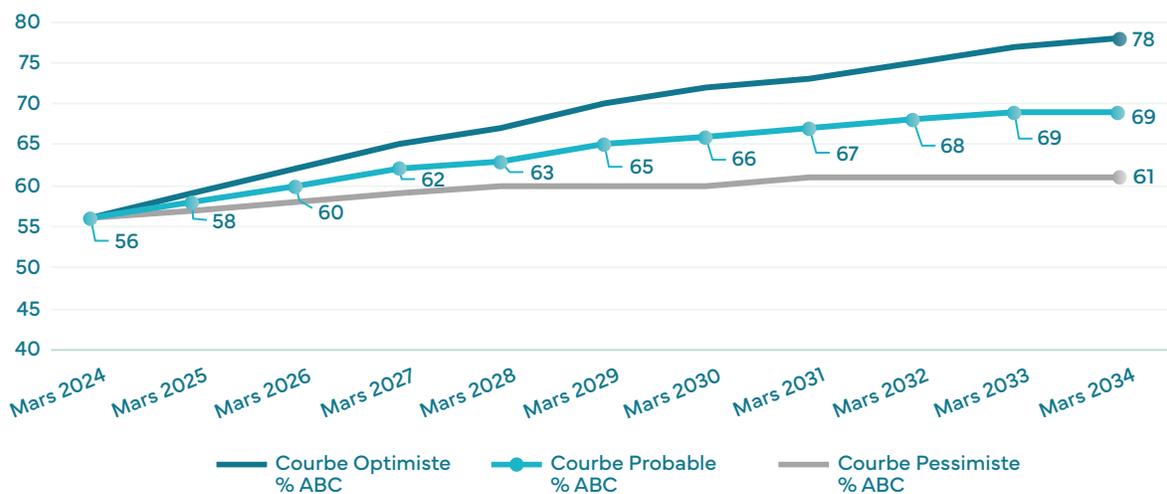
Une amélioration de l'état des infrastructures publiques

Le modèle prévisionnel anticipe que d'ici dix ans, soit d'ici le Plan québécois des infrastructures 2034-2044 et selon le scénario le plus probable, la proportion des infrastructures des organismes publics en très bon état, en bon état ou en état satisfaisant (indice d'état gouvernemental A, B ou C) passera de 56 % en mars 2024 à 69 % en mars 2034.

- La proportion des infrastructures en état satisfaisant, en bon état ou en très bon état pourrait atteindre 78 % selon un scénario optimiste, impliquant notamment une réalisation plus rapide que prévu des projets de maintien du parc.

Graphique 5

Résultats de la modélisation au Plan québécois des infrastructures 2024-2034 – Stratégie d'augmentation progressive des investissements en maintien du parc



Source : Secrétariat du Conseil du trésor.

Bonification des cadres de gestion des infrastructures des organismes publics

En février 2015, le Conseil du trésor désignait (C.T. 214687) les organismes publics devant élaborer et présenter au président du Conseil du trésor un cadre de gestion des infrastructures sous leur responsabilité.

- Cette décision précisait que les cadres de gestion devaient présenter les méthodologies, les outils et les méthodes de calcul qui permettent d'établir l'inventaire et d'évaluer l'état, le déficit de maintien d'actifs et la valeur de remplacement selon leur réalité respective. L'application de ces cadres de gestion est présentée aux plans annuels de gestion des investissements publics en infrastructures, plans qui permettent de suivre annuellement l'évolution de l'état et du déficit de maintien d'actifs pour ces organismes publics.

En mars 2022, le Conseil du trésor a décidé de bonifier les informations qui devront être présentées par les organismes publics d'ici la transmission de leur cadre de gestion au Conseil du trésor, prévue pour le 30 septembre 2026, soit :

- L'évaluation des besoins en vétusté fonctionnelle, qui se définit comme l'incapacité d'une infrastructure existante à répondre aux nouvelles exigences de performance en matière de services publics. Ces nouvelles exigences peuvent découler des orientations gouvernementales, des politiques ministérielles, des protocoles ou des pratiques de service actuelles.
 - Cette évaluation pourrait mener à établir des balises pour encadrer la proportion des enveloppes en maintien du parc utilisée pour des rénovations fonctionnelles lors de la réalisation de projets de maintien réguliers ou de projets majeurs, car bien qu'elles soient justifiées, elles ne permettent pas d'améliorer l'état physique ou de résorber le déficit de maintien d'actifs.
- L'évaluation des besoins de remplacement et de démolition selon le cycle de vie et les éléments considérés dans la décision menant à remplacer ou à démolir une infrastructure.

Ainsi, ces informations stratégiques permettront aux ministères et organismes d'appuyer la priorisation de leurs investissements en maintien du parc.

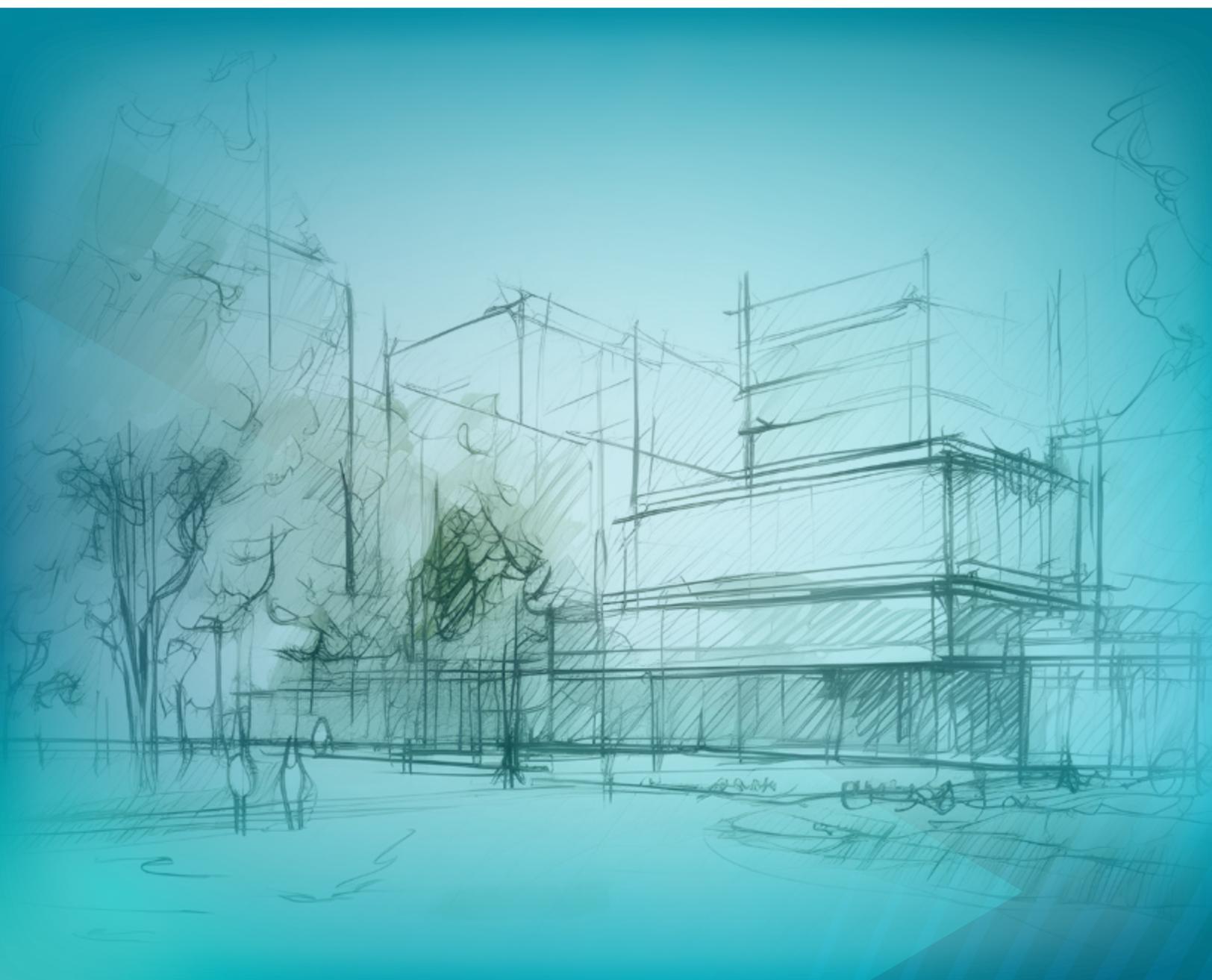
CONCLUSION

La Stratégie québécoise en infrastructures publiques incarne la volonté du gouvernement de s'assurer que chaque dollar public investi offre le meilleur rendement sur le plan de la qualité des infrastructures et des services aux citoyens, et ce, dans toutes les régions du Québec. Grâce à l'interrelation entre les nouvelles mesures qui seront déployées et l'ensemble des autres initiatives du gouvernement, la Stratégie contribuera à doter le Québec d'infrastructures de qualité à meilleurs coûts.

Afin que le Québec puisse poursuivre son évolution dans le développement et le maintien de ses infrastructures, l'État doit disposer d'un éventail d'outils lui permettant d'être plus agile et efficient. C'est dans cette perspective que la Stratégie québécoise en infrastructures publiques vise à se donner de nouveaux moyens qui permettront de répondre de façon adéquate aux défis d'aujourd'hui et aux ambitions que nous avons pour demain pour disposer de milieux de vie qui sont source de fierté pour tous les Québécois.

ANNEXE

LA MAXIMISATION
DE LA CONTRIBUTION
DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL



Le gouvernement fédéral apporte un financement additionnel au financement prévu au Plan québécois des infrastructures.

- Pour la période 2014-2028, les sommes fédérales allouées au Québec dans le cadre de divers programmes d'infrastructures totalisent environ 20,8 milliards de dollars.
- Pour cette même période, les investissements du Québec en infrastructures totalisent 180,2 milliards de dollars, soit près de neuf fois plus. Pour les années 2014-2028, les investissements fédéraux représentent ainsi 11,6 % des investissements effectués par le Québec.
- Ce financement fédéral est donc limité par rapport aux sommes allouées par le Québec aux infrastructures.

En 2021, le gouvernement fédéral a annoncé la mise en place d'un programme au mérite intitulé Financement permanent du transport en commun, doté de 3 milliards de dollars annuellement pour l'ensemble du Canada à partir de 2026-2027. Bien que le programme fédéral ait été annoncé en 2021, les modalités de ce programme fédéral ne sont pas encore connues.

Le gouvernement du Québec considère que le gouvernement fédéral n'a pas à imposer de conditions pour que le Québec obtienne les fonds découlant de ce programme.

- C'est cette règle qui a prévalu lors de l'Entente Canada-Québec concernant le Fonds pour accélérer la construction de logements conclue à l'automne 2023.
- Les programmes fédéraux doivent être complémentaires aux programmes du Québec.

Dans le cadre de la Stratégie, le gouvernement souhaite rappeler les deux demandes essentielles du Québec par rapport à tout nouveau programme fédéral en infrastructures.

- Il importe d'abord que le Québec reçoive sa juste part de tous les programmes fédéraux en infrastructures, cette juste part étant définie en fonction du poids démographique du Québec au Canada.
- Les fonds attribués au Québec doivent être transmis par le biais d'un mécanisme de financement flexible, stable et pérenne, assurant le respect des compétences du Québec et une réalisation de ses projets prioritaires dans des délais raisonnables.

Le déploiement des fonds fédéraux doit dès lors être effectué selon des modalités garantissant le respect et l'autonomie du Québec.

- Cela signifie que tout financement fédéral en infrastructures doit être complémentaire aux priorités d'investissement prévues au Plan québécois des infrastructures, incluant les priorités de maintien du parc.
- Le Québec est le seul responsable de la priorisation et de la soumission des projets.
- L'appui financier du gouvernement fédéral dans un programme donné ne doit pas être conditionnel à l'atteinte d'objectifs dans un domaine tout autre.

Le Québec s'attend enfin à ce que le gouvernement fédéral s'inscrive en véritable partenaire et qu'il accepte de partager les hausses de coûts des projets, notamment dans un contexte inflationniste.



Secrétariat
du Conseil du trésor

Québec

